



大会

第五十一届会议

Distr.
GENERAL20 January 1997
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

议程项目128

柬埔寨过渡时期联合国权力机构的
经费筹措和清理结束

全面评价柬埔寨过渡时期联合国权力机构
(联柬权力机构)的行政和管理的各个方面

秘书长的报告

摘要

柬埔寨过渡时期联合国权力机构(联柬权力机构)的成立是维持和平行动在人数和范围方面迅速扩大的开始,直到最近才结束扩大。因此联柬权力机构的经验可供所有有关方面—在外地、联合国总部以及整个国际社会—学习,本报告列入联柬权力机构的规划、成立、行政和管理等方面,并且提供行政和后勤各领域的较详细资料。它概述面临的问题,当时设法克服这些问题的努力,从中吸取的教训以及根据联柬权力机构的经验在总部和外地制定的新政策和程序。

联柬权力机构面临的一些障碍,诸如基本设施彻底破坏以及必须保护特派团人员使免于战争、地雷和匪徒伤害的危险,事实上是大多数维持和平行动共通的问题。这些因素无法消除,但是由于联柬权力机构经验,因此较多注意到在特派团的规划及其后的行动期间必须考虑到这些障碍。联柬权力机构面临的另一种重大障碍是,今日的维持和平行动仍然面临严重缺乏有经验人员的问题。本报告明白地叙述这个问题的后果并说明克服这个问题的努力只取得局部成功,包括修改和精简征聘程序及提供培训方面。如要在这个领域及其他领域继续得到改进,不仅需要联合国工作人员付出精力和作出承诺,并且需要会员国的坚定支持。

本报告专门阐明联柬权力机构的经验,但是,这只不过是要提高联合国维持和平能力的努力之一。然而它与更大的努力有关,包括缩短按请求成立特派团的时间、采购改革和资产管理的措施等。

目 录

	段 次	页 次
一、 导言	1 - 4	3
二、 对柬埔寨过渡时期联合国权力机构的行政和管理的评价	5 - 102	3
A. 概述	5 - 12	3
B. 规则	13 - 16	5
C. 协调	17 - 24	6
D. 行政事务	25 - 76	7
1. 人力资源	25 - 43	7
2. 预算和财务	44 - 51	10
3. 采购和后勤	52 - 64	12
4. 特遣队自备装备	65 - 67	15
5. 资产管理	68 - 70	16
6. 记录管理	71 - 72	16
7. 审查委员会	73	17
8. 调查委员会	74 - 76	17
E. 技术性事务	77 - 90	17
1. 通信	77 - 80	17
2. 运输	81 - 82	18
3. 空中业务	83 - 85	19
4. 房舍管理	86 - 87	19
5. 自动化和电脑化	88 - 90	20
F. 警卫	91 - 94	20
G. 撤离和清理结束	95 - 100	21
H. 审计	101 - 102	23
三、 结论	103 - 105	23
附 件		
一、 按人员类别开列组成状况		24
二、 军事组成部分的组成状况		25
三、 军事组成部分		26
A. 核定的和实际部署的人数		26
B. 清理结束阶段-撤退计划的和实际在职的人数		26
四、 军事组成部分：步兵、工兵、后勤和宪兵 - 1992年3月至1993年5月的核定的和实际部署的人数		27
五、 军事组成部分：步兵、工兵、后勤和宪兵 - 1993年5月至12月撤退计划的和实际在职的人数		28
六、 民警组成部分		29
A. 核定的和实际部署的人数		29
B. 清理结束阶段-撤退计划的和实际在职的人数		29
七、 国际工作人员		30
A. 核定的和实际部署的人数		30
B. 清理结束阶段-撤退计划的和实际在职的人数		30
八、 行政事务主任办公室-国际行政事务工作人员		31
A. 核定的和实际部署的人数		31
B. 清理结束阶段-撤退计划的和实际在职的人数		31
九、 柬埔寨过渡时期联合国权力机构：处理遣散的维持和平 特派团的资产的优先顺序		32

一、 导言

1. 本报告是根据大会1994年5月26日第48/255号决议第11段提出的，该决议请秘书长提供柬埔寨过渡时期联合国权力机构(联柬权力机构)的行政和管理各个方面的综合评价，以便其他维持和平行动吸取这些经验的教训。这项独特的维持和平行动联合国历史上最大和最复杂的，从这项行动吸取的经验，再加上后来各项行动的经验，促使在本组织内进行广泛的结构改组、行政调整和其他政策改变。在此刻发表本报告，使大家有机会思考联柬权力机构的教训及对其中所发现的问题作出反应，从而能够提出比在特派团结束时更彻底和全面的审查。
2. 行政和预算问题咨询委员会(行预咨委会)后来在关于联柬权力机构的经费筹措和清理结束的报告(A/49/867)第19段中要求本报告列入关于在过去三年中，维持和平行动财产损失、不论是什么形式的损失的资料。秘书长打算就该问题以及秘书处所采取的有关措施另外提出一份报告。因此本报告的重点是联柬权力机构在行政和管理方面遇到的重大问题以及从联柬权力机构的经验中吸取的教训，载于本报告各节。
3. 联柬权力机构是联合国为了执行《全面政治解决柬埔寨冲突的巴黎和平协定》而成立的，其中最重要的是为柬埔寨的制宪大会筹备和举行自由与公平的普选。因此设计联柬权力机构的方式是为了建立确保有利于举行选举的中立政治环境所需的组织部门，包括具有下列责任的七部分：(a) 组织并举行自由公正的普选；(b) 通过四个派系的部队的重组、进驻营区和复员来稳定安全状况和建立信任；(c) 促进和保护人权；(d) 监督和控制该国的行政结构，直到成立新政府为止；(e) 通过监督四个派系的民警维持治安；(f) 遣返和安置难民和流离失所者；(g) 开始推动复苏进程。
4. 从1991年11月到1992年3月，在建立联柬权力机构之前先设置联合国驻柬埔寨先遣团(联柬先遣团)，标志着在《巴黎协定》之后开始进入过渡时期。联柬先遣团驻留柬埔寨有助推动保持和平进程，虽然可以争议说，它在奠定后来庞大任务的基础方面不大成功。联柬权力机构的任务期限从1992年3月开始，为期不超过18个月，至迟应于1993年5月举行选举。

二、 对柬埔寨过渡时期联合国权力机构的行政和管理的评价

A. 概述

5. 虽然明显地看出本组织需要作出更大规模的规划、筹备和资源调动，才能执行联柬权力机构这样的规模和范围的行动，但仍然作出开始进行的决定，以维持柬埔寨脆弱的和平进程。这个事实连同下文的详述的其他许多事实对于如何管理和维持联柬权力机构发生很大的影响。
6. 在影响联柬行动较重要因素中，秘书长的执行计划(S/23613)中阐明，联柬权力机构成功运作必不可少的两个条件在特派团开始时就未实现：柬埔寨各方的充分合作和联柬权力机构人员的行动自由。虽然这对特派团部署和履行其拟议的行动所涵盖的各种职务的能力有很大的影响，但联柬权力机构能够克服这些障碍。

7. 根据安全理事会的授权,开始部署部队是为了便利进驻营区、解除武装和复员的进程。部队驻扎在该国各处,重点则在受内战影响最深的地区。但是,由于民主柬埔寨方面(民柬方面)拒绝履行《巴黎协定》规定的义务,因此联柬权力机构无法在它控制下的地区部署,解除其部队的武装和复员就无法按计划进行。到1993年初,尽管民柬方面继续未予合作,其他各方也违反安全方面的规定,但是,联柬权力机构重新部署部队,以便为选举进程提供安全。住房和其他设施不得不迁移,基本设施和后勤支助计划也必须调整。此外,计划在完成复员进程和选民登记运动之后遣返部队的半数,并且在选举之后立即进一步裁减部队,但由于民柬方面不合作而引发的安全考虑,需要在选举之后几个月内保留所有军事人员,以及在其进行选举之前及选举期间部署更多空中支助及其他力量。
8. 同样地,虽然已经预料到联柬权力机构人员的行动和通讯自由会受到柬埔寨彻底破坏的有限基本设施的严重影响,但是交战各方进一步作出重大的行动限制。数百万地雷、经常违反停火以及乡间的匪徒都构成类似的限制,这种情况在联柬权力机构的整个部署期间都存在。
9. 在分析联柬权力机构的成败时,还必须考虑到任务的规模和复杂性以及完成任务的时限。离季候风雨季的开始只有七个月,而且面临大量障碍,而一个庞大、复杂的特派团必须从头开始组织、建立及开始运作。特派团的组织结构和指挥系统必须制定,由超过22 000名军人、军事观察员、民警和文职人员组成的多国行动必须展开动员、征聘、部署和在柬埔寨予以安顿。此外,必须征聘和培训大批柬埔寨当地人员,包括超过50 000名柬埔寨选举人员,超过1 000名口译和数百名司机;在全国必须建立几十间办事处。必须组织和建立这些人员所需的通讯、运输、供应、工程和医疗的支助系统,因此,除其他外,需要采购、进口、分配和建造几百间预建房屋,提供和维修几千辆车辆、发电机和电脑,安装和维修净水系统及大量其他必要设备。最后,绝非最不重要的是,必须确保及时供应食物、燃料、便于携带的水、药品及其他需要的用品。
10. 由于特派团的军事人员和文职人员延迟部署,因而进一步阻碍按照时间表展开各项行动。1992年4月底,在柬埔寨部署的士兵总数是按照计划共计15 900人,但只有3 686人(总数的23%);民警监查员共3 600人,只有176人(不到5%);核可的国际文职人员共1 227人,只有172人(14%)。虽然在年中大规模部署了军事人员,但是快到1992年底才差不多实现充分部署,当时选民登记已将后完成。事实上在选举之前只有五个月时,联柬权力机构才具有充分兵力,但是,国际文职人员则从未达到核定人数的85%以上(见附件一至八)。
11. 按照标准军事作法,后勤和工程人员等军事支助人员必须在步兵营到达之前就安置妥当。这在维持和平特派团方面特别重要,因这些人员由不同的会员国派遣,这些步兵营没有到达后不久就不能自给自足。因而联柬权力机构的延迟部署,特别是后勤和工程支助人员(见附件四和五)延迟部署,对军事行动的效能方面以及在削弱对整个特派团的支助方面产生严重的影响。在民事方面,在行动刚开始期间以及在中期阶段,由于合格人员延迟到达与人数不足,从头到尾对特派团发生严重影响,特别是在行政支助领域,在这方面监测和控制职务较不受重视,而较迫切的行动需要则优先处理(见附件七和八)。
12. 联柬权力机构必须完成的任务规模宏大,而且很复杂,这方面可从特派团面临的障碍明确反映出来:缔约一方或多方不遵守或不合作;当地基本设施毁坏殆尽;必须在很有限的时间内完成各种形式和极端复杂的活动;敌方攻击、地雷、匪徒、恶劣的气候、疾病等种种危险;令人满意地规划

特派团所需的时间和资讯都不够；其他特派团同时竞争需求支助和人员，尤其是联合国保护部队（联保部队）（1992年2月）和第二期联合国索马里行动（第二期联索行动）（1993年3月）；以及费时的开办程序，特别是采购和人员的征聘。然而，尽管困难重重，但是，遣返难民超过360 000名；完成并颁布选举法规；约460万名选民完成登记，估计是合格选民的100%左右；在1993年5月，420万名柬埔寨人投了票，在民主选举中表示其意愿。在判断联柬权力机构的成绩时，必须看到这个费用高昂的国际努力终于取得恰当的成果。

B. 规划

13. 作出可靠的特派团规划不仅要求有适当的人力和财政资源，而且需要得到或有渠道获得必要的信息以及收集和分析信息的合理时间表。除其他外，只有根据准确而全面的数据来确定规划中的有关假定，才能有效和按时执行行动计划。
14. 尽管和平进程的初期，曾派遣了几个实况调查团去调查柬埔寨当地状况，但联柬权力机构的预先规划不够充分。必须与政治上和地域上都相距甚远的四个冲突派别进行协调，加上该国被毁坏殆尽的基础设施造成的复杂情况，导致有关信息既不全面又不可靠。随着政治对话改善的迹象增加，1990年2月建立了秘书处内柬埔寨工作队，以审查可能出现的各种情况和本组织在最终建立的维持和平特派团中可能发挥的作用。然而，尽管作出这些努力，直止1991年10月通过《巴黎协定》，许多必需的信息仍无法得到，或柬埔寨各派不愿提供。1992年2月拟订的特派团执行计划（S/23613）不得不以所掌握的有限资料为依据。在提出该计划时，秘书长明确指出，获得的信息不能说是全面的，因此，有关优先事项和部署要求的假定肯定会有变化。
15. 《巴黎协定》签署后不久，成立了联柬先遣团，其中包括文职和军事联络人员、防雷军事股、后勤和支助人员，以及后来的排雷方案。然而，联柬先遣团内仅有的规划机构完全专门从事选举进程的规划。选举规划小组全力工作了八个月才完成了统计报告的编制工作，藉此最后确定了选民登记和随后进行投票的计划。毫无疑问，根据前几次选举特派团的经验，特别是联合国过渡时期援助团（过渡时期援助团）在纳米比亚的经验，对选举进程进行认真规划，以及努力收集柬埔寨当地信息，这些对于成功地组织选举具有根本的重要性。同样，遣返部门的成就很大程度上归功于联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）逐渐积累的知识，归功于联合国边境救济行动（边境救济行动，后隶属难民专员办事处）长期派驻泰柬边界获得的具体经验，该行动提供人道主义援助的对象正是将要遣返和重新安置的那些难民和流离失所者。特派团其他部门则未能得益于这种经验、制度化记忆或细致的规划活动。
16. 联柬权力机构的经验表明，如在早期建立切实的规划能力，使之成为先遣团工作范围的一部分，则特派团就会从中受益。为了将来改变这种局面，现已制定一些准则，指导在技术调查先遣团阶段收集信息和研订全面的行动构想。派遣各种职能专家也加强了 this 进程。此外，现在正作出努力，为某一特派团在较早阶段确定关键支助人员，使其能够参加先期调查和特派团执行计划的研订工作，然后，计划的实施就由他们负责。然而，必须承认，就联柬权力机构的情况而言，即使有一个全面而精确的行动计划，实际情况仍会阻碍按时提供行政和后勤支助。在部署特派团之前，人们早就清楚地了解，当时实行的预算核准过程和采购程序，不可能允许在已知时限限制范围内开展执行工作。在这方面，联柬权力机构的经验特别有益，突出表明，为使本组织开展其他维持和平行动更有效地作好准备，必须对政策和程序修改问题进行修订。

C. 协调

17. 一般而言,像联柬权力机构这种复杂的外勤业务要求在许多层次上进行系统协调工作,包括特派团范围内的协调和特派团与总部及其他组织实体主管机构之间的协调。清楚地理解特派团的任务规定对所有各方都至关重要,有关各方都需要牢记,实现共同目标过程中各个方案和各项活动都是相互依赖的。资源和专业知识的掌握情况对于所有这些关系都会有影响。
18. 在联柬权力机构的最初阶段,总部负责支助维持和平特派团的部门分属几个部厅。在秘书处全面改组的情况下,其中一些部门于1992年合并为维持和平行动部。鉴于维和部与外勤业务司之间存在着密切的职能关系,后者于1993年由行政和管理事务部划归维和部,成为外地行政和后勤司。结果形成了一个更有内聚力的结构,在维持和平行动大大扩展时期,能更好地回应外地的迫切需要。
19. 设于金边的联柬权力机构总部,通过每日举行各部门主管出席的高级工作人员会议进行特派团内的总体协调,由秘书长特别代表主持会议。另外还定期举行部门间特别会议,讨论共同方案目标的协调支助问题。在这方面,通过指定秘书长副特别代表,给特派团机构注入强有力的管理和协调职能,这是非常有益的。然而,省级的系统协调则较为困难。
20. 经验表明,集中管理分布于广大的地理区域数目众多的组织实体(联柬权力机构的许多部门或者所有部门都是如此)具有内在的复杂性,必须有一个详细规定的机构框架,明确规定该地区各部门之间的联系以及与特派团总部的联系。联柬权力机构的组织包括21个省市中心,大约176个区,23个边境、海港和机场哨所,在泰国、老挝和越南的联络处,以及金边的总部。在柬埔寨境内联柬权力机构大多数驻地的某个级别都有各部门的代表。办事机构数目众多,行动和通讯自由常受到严重限制,这就要求尽可能分散开展各项活动和下放行政管理权力。尽管联柬权力机构承认这种需要,由于没有足够的合格文职人员,该机构无法形成充分权力下放的有效结构。
21. 作为应急措施,派遣外勤事务助理到各省市中心担任行政管理职能。这种安排改善了行政支助的总体协调,并且随后特派团预算为在行动的最初阶段委派区域协调员/外地行政干事编列了经费。把权力下放给各地区,以便就日常事务及时作出决定,这改善了资源利用的效率和成本效益以及不同部门需求的协调。然而,如何找到足够数量的合格工作人员,一经通知就能填补这些职位,这仍是个问题。
22. 联柬权力机构协调的另一个重要方面是军事部门和文职部门之间的关系。如果为进行合作努力较早实行明确规定的机构框架,就会有利于联柬权力机构各部门之间的工作关系,特别是军事部门和文职部门之间的关系。执行计划曾设想在联柬权力机构行政司内设立综合支助事务处,目的是把后勤和支助事务合并到一个机构,以随时应付特派团出现的优先事项并提供整个特派团的协调。这样一个处能够合并文职和军事部门的供应和支助系统,包括调度、工程和建筑管理事务、通讯、后勤、外勤事务管理、警卫和交通。然而,由于推迟部署联柬权力机构各类人员,包括军事支助单位,因此未能尽早设立这个处。结果,军事部门不得不自力更生,时间比预期的要长。军事支助单位到达后,它们的优先考虑不出所料也是集中在军事需求上。
23. 通讯领域的情况能够清楚地说明这种局面。军事部队通讯股是在确定综合结构之前成立的,因此

其通讯系统的发展独立于更广泛的特派团需求之外。选举即将举行时,由于整个系统越来越拥塞,而且反应迟钝,该系统一贯互相的工作和各部分不兼容的情况就成了非常严重的问题。协调紧急援助队能够有效地重构网络结构和分配频率,并根据需要重编各种设备的程序,以适应关键的选举时期全面的综合行动。如果能提供必要的人员,在特派团行动一开始就尽早采用明确规定而且协调的通讯结构,本可免去如此庞大的工作。

24. 根据联柬权力机构的这些经验,在随后的特派团行动中,包括联合国莫桑比克行动(联莫行动)、联保部队、联合国卢旺达援助团(联卢援助团)、第三期联合国安哥拉核查团(第三期联安核查团)和联合国海地特派团(联海特派团),都努力把建立综合支助结构作为当务之急。这些组织结构的采用和持续调整,最大限度地减少了联柬权力机构和早期特派团经历过的协调和支助活动方面的许多困难。此外,综合支助结构的概念已列入《行动支助手册》。令人遗憾的是,一方面不从一开始就提供必要人员建立这种结构的后果已充分显示出来,另一方面本组织提供必要工作人员的努力所面临的限制也十分显而易见。

D. 行政事务

1. 人力资源

25. 任何维持和平任务的一项基本要求是具有称职、忠诚和有经验的人员。近期所需的工作人员必须在一开始就加以物色,包括具备管理和组织能力及经验、能在往往比较困难的外地条件中顶着巨大压力进行工作的关键核心人员。但是,自1991年以来维持和平活动规模扩大,加上最近紧缩支出,秘书处并非总是能从联合国(包括联合国共同制度内各办事处和有关机构)内派出所需人员到维持和平特派团工作,同时又不影响其它已获授权的活动,特别是如果在极短的时间内需要大量工作人员的话。
26. 就联柬权力机构而言,由于在技能和经验方面有许多独特的要求,而且必须在极为有限的时间内物色和派出大量这类工作人员,物色合格工作人员的困难更为严重。例如,民政管理部门需要约150名国际专家来监督和监测柬埔寨行政结构中的国防、外交、财政、公安和新闻各部。联合国内根本无法找到那么多具有资历和经验的工作人员。
27. 同时,联合国的既定征聘程序是为在总部的稳定环境下征聘人员而设计的,这种程序过于费时费力,根本无法在如此短促的时限内满足联柬权力机构特派团那么大的需要。此外,总部人力资源管理厅或当时的的外勤业务司都没有足够的工作人员来办理必要的征聘行动。因此,在为联柬权力机构调集工作人员时,必须从联合国共同制度外找到新的合格工作人员来源,包括区域专业人员市场、退休人员名册、联合国志愿人员和政府借调的文职人员;这是各会员国鼓励的办法。在建筑项目和车辆、发电机和通讯设备维修等技术领域,联柬权力机构还采用了订约承办事务办法。
28. 联柬权力机构特别有效的备选人员来源是联合国志愿人员(志愿人员)方案。起初,联合国志愿人员被派到选举部门工作,他们在国际选举工作人员中占绝大多数,是唯一与联合国民警一起在区一级行动中工作的人员。后来,又派遣一些志愿人员到后勤、运输、行政和医疗事务领域从事支助工作。这项征聘工作的成功是联柬权力机构和日内瓦联合国志愿人员总部合作努力的结果,由联柬权力机构提供职务说明,但在其它方面不参与甄选过程,由日内瓦联合国志愿人员方案启动其全球网络,简化征聘和训练程序,以满足该特派团的需要。但应当指出,联柬权力机构的经验说

明, 联合国志愿人员与联合国工作人员密切合作, 特别是在需要在边远、高风险地区工作时进行密切合作, 则志愿人员的作用会得到加强。无论如何, 雇用志愿人员是向该特派团提供必要工作人员的极为实用和经验有效的办法。自联柬权力机构以来, 许多维持和平行动不同程度地雇用了联合国志愿人员, 联合国秘书处和联合国志愿人员方案间的一项《全球备忘录》正处于最后定稿阶段, 以便使联合国志愿人员参与今后的维持和平行动的事情制度化。

29. 由于合格人员有限, 联柬权力机构在征聘中遇到了上述困难, 在该特派团设立后的三个月中到特派团工作的人员不到正式核定工作人员的25% (见附件七), 在行动的头六个月内, 只有50%的人员到任。到特派团中期, 只有75%的核定国际工作人员到达任务地区, 人数最多时只上升到大约85%。必要人员不能及时抵达的一个严重后果是, 任务不断积压, 不得不拖延乃至完全无法执行, 以便办理比较紧迫的优先事项。因此, 初期和中期部署推迟或缓慢以及合格人员人数不足造成的许多铎整个特派团不利的影晌, 乃至其后仍有影响, 因为缺少准确的记录使清理结束任务更为复杂。
30. 必须在极为有限的时间内部署如此众多的人员还造成了人员甄选方面一些效率不高的现象。例如, 虽然已就从多种来源, 包括从各会员国征聘人员规定了基本要求, 但是到特派团工作的一些人员既不会说英语, 也不会说法语, 而这两种语文是特派团的工作语文。这对于民警来说尤其构成问题, 因为在维持和平行动中対民警的需求往往比现有的民警数目为大。此后已作出努力, 向各会员国强调应当提供符合必要条件的人员。在政府提供的人员不合格时, 已安排立即予以遣返和替换, 费用由派遣国政府承担。1995年分发的《联合国军事观察员和民警监测员的部署、调动、轮换和延期准则》已向各会员国明确说明这项规定。
31. 为应付部署合格民警人员方面遇到的困境, 最近开展了一个试点项目派遣甄选协助小组前往向联合国东斯拉沃尼亚、巴拉尼亚和西锡尔米乌姆过渡时期行政当局(东斯过渡当局)和联合国波斯尼亚—黑塞哥维那特派团/国际警察工作队(波黑特派团/警察工作队)提供大量民警的会员国。该小组协助有关政府审查入选民警的驾驶和语文技能, 不少不合适的候选人在部署到特派团前即被除名。另一项措施是, 现已计划为各会员国负责甄选到维持和平特派团工作的军事观察员和民警的代表举办一系列区域讲习班, 使他们更为熟悉联合国确定的训练和资格标准。这些安排有助于部署最合格的人员, 因此可以避免以往因部署不合格人员或提前将其遣返所造成的费用和丧失的行动效力。
32. 联柬权力机构所需的当地工作人员也给特派团造成了巨大困难, 尤其是征聘和训练监测选举进程所需的大量人员方面。选举计划要求分阶段在该国全境部署近6万名联合国当地投票事务员, 从特派团设立后六个月起即开始部署。同时, 特派团5000多名当地正规工作人员的征聘工作进展缓慢, 原因是可进行这项工作的行政人员有限, 而且在经历前十年的破坏后柬埔寨境内合格人员人数有限。征聘当地工作人员的努力始于联柬先遣团期间, 很大一部分注意力放在泰国边境联合国收容的流离失所者上。鉴于流离失所者营地与联合国及非政府组织方案有长期联系, 在流离失所者遣返前, 这些营地在征聘期之初是征聘教育程度较高、操英语和法语的柬埔寨人的良好场所。即使在重点转到选举期间的大量需求后, 当地核心工作人员的征聘和训练仍继续进行。无论如何, 该特派团成功地及时为1993年5月的选举征聘、训练和部署了49500多名当地选举事务人员(占核定人数的83%)。
33. 联合国在建立联柬权力机构方面面临的另一项挑战是物色可派遣部队的政府, 包括愿提供民警的

政府。在出席潜在部队派遣国第一次会议的54个会员国中,32个最终得以派遣部队前往柬埔寨。最后一次部署前会议是1992年4月举行的,离预定部署16000人部队仅一个月,当时提供支助(后勤、医疗、邮政、调度和工程兵)的国家名单仍在讨论之中。实际上,如上文所述,结果是多数步兵营是在工程兵之前部署的,后勤营和医疗队到1992年9月中才全面运作。定于1992年10月登记进程开始前部署的民警,到1993年初才完全达到编制所定的3600人(见附件六)。这些延误以及该国境内接待和部署方面的困难所造成的影响很大。

34. 联柬权力机构的部署拖延时日,突出地说明有必要建立秘书长《和平纲领》提出的待命安排运作制度,藉此制度,各国议定一经通知就迅速向维持和平行动提供一定数目和类型的部队和装备。此后,维持和平行动部投入大量精力就此种安排与会员国谈判,原则上在组织满足快速部署部队的主要需求方面已获得巨大成功。通过不断调整各种需求及其构成职能的具体要求,具有不同能力的会员国能够更广泛地参与这些安排。然而,必须强调,任何待命安排的效能完全取决于参与者是否愿意应要求采取行动。
35. 如果到达任务区就立即参加更有条理和更严格的概况简介方案,联柬权力机构各职类工作人员就能从中受益。在部署前由政府提供培训的情况下,执行情况得到巨大改进。有些培训在柬埔寨举办的,特别是民警培训;然而,由于特派团时间表排得很紧,不能向数目巨大的工作人员提供密集在职培训。尽管最理想的情况是,工作人员在部署之前接受培训,但由于需要尽快向实地部署人员,这样做证明不现实。现在,大多数特派团在各类人员到达时都向其提供某种情况介绍和培训,通常包括介绍冲突简史和特派团的任务规定,介绍当地条件和文化,地雷宣传培训。为此投入的努力和时间十分值得。然而,工作人员在部署之前必须掌握最低限度的技能和知识,特别是标准计算机应用方面(见下文第46段和47段)。
36. 作为不断提高联合国维持和平能力进程的一部分,秘书处已经编制了培训维持和平人员标准课程,并向会员国分发了军事人员培训手册。同样,还为民警监测员和军事观察员编制了手册形式的联合国行动程序和惯例,其中有培训课程和标准程序,最近已向现有维持和平特派团和会员国分发,以供参考和使用。越来越多的会员国现在举办了国家培训方案。秘书处进行了一项有益的研究,评估目前培训方案的状况,以确定加强这些培训方案的手段,包括采取其他办法确保军事人员和文职人员作好执行特派团任务所需的专业准备(A/48/403,第23和24段)。
37. 建立社区关系办事处是联柬权力机构在人力资源方面一个最成功的创新,该机构负责处理联柬权力机构与当地人民的关系。所有特派团,尤其是大型、多方面的行动,都会受益于这个创举。
38. 联柬权力机构的经验还清楚地证明所有人员连续履行职能的重要性。就军事参谋人员和民警而言,除部门主管以外,这些人员按惯例定期每六个月从任务区轮流调出和更换。通常,文职人员的外派期限也是六个月,至少开始时如此。某些特派团这种机构事务记忆和经验的损失不仅影响履行委派的职能,而且造成难以分配责任。就支助事务而言,这一点特别重要。如果部队派遣国政府不能接受较长期限的派任或最理想的特派团整个期限的派任,那么部分轮调或交错轮调会是局部解决办法,肯定会解决一些问题。就文职人员而言,应该认真考虑争取使关键人员及其派出部门酌情作出承诺,在特派团整个任务期间不调出,也许至少两年内不调出。如果无法避免变化,缓解的措施包括确保有足够的交接时间,把足够的机构事务记忆留给其他工作人员。
39. 联柬权力机构和其他特派团的经验业已证明,在维持和平行动,特别是大规模行动中,人力资源管

理总会有不可预见的因素，这是无法避免的，视参加国的情况而定。一些维持和平特派团不断改变任务规定，造成有效规划和管理人力资源的需求极为困难。

40. 在联柬权力机构之后的几年期间，并根据获得的经验，秘书处一直积极采取措施来解决未决问题，并克服联柬权力机构和其他特派团在吸引和保留完全胜任、经验丰富、积极主动的人员方面遇到的许多问题，尤其是秘书长权限范围内所属领域的问题。这尤其包括改进规划，包括不断研拟特派团（人员）模式以用于基线规划；创立新的法律和订约安排以及政策框架；使特派团人员的来源多样化，开发各种数据库，以促进协同联合国共同制度其他秘书处单位和组织建立名册，简化征聘和体检手续，改善培训。
41. 现有联合国办事处派出的工作人员占联柬权力机构国际文职人员的大多数，在其他维持和平特派团中所占比例也很突出。国际文职人员履行的核心职能被确定为对这些职能的各个方面进行政治指导和行政管理，以及专业、外勤事务和一般事务及有关职类的支助职能。他们的连续性和在联合国背景下工作的经验，包括熟知本组织的政策和惯例，这些优势都是无可否认的。秘书处工作的重点一直是改善向维持和平行动选派高度合格人员的局面。现已制定了一个新的政策框架，在派出部门以日渐减少的资源应付日渐增加的工作量的需要与维持和平行动的需要之间，取得难以实现的平衡，同时鼓励工作人员参加特派团的工作。秘书长的一份简报和人力资源管理厅处理维持和平特派团员额配置和外派及从特派团外派返回的一系列行政文件公布了这一政策框架。
42. 提高本组织为外地特派团部署和管理工作人员能力的另一项措施是1994年修订和重新印发的《工作人员细则300号编》，目的是尽量减少为特派团限期任用征聘各个职等工作人员（专业、外勤事务和一般事务人员）方面的行政拖延（A/48/945，第49段）。这些细则简化了特派团任用文职人员应享权利的行政管理，减少了特派团的行政工作负担，减少了把有关应享权利的问题或决定转呈总部的必要。此后，在包括庞大文职部门的特派团中，这种作法证明特别有益。
43. 过去几年，为现有和未来特派团服务的有效管理人员队伍也许已经更加广大，尽管如此，期望这些人员总能一经通知即可派赴特派团或长期派赴特派团是不现实的。因此，秘书处必须确保最合理和有效地利用现有数目有限的合格而有经验的工作人员。对此，现在正努力确保把现有工作人员安排在急需其服务并能大有裨助的特派团和职位上。例如，成立新的特派团时，也许需要把首席行政干事或关键服务部门主管从已经确立、运转相对顺利的特派团调到新的特派团。有时，这种情况会妨碍最理想的持续履行职能的情况，但本组织面临的局势要求有时必须有所取舍。

2. 预算和财务

44. 与维持和平行动有关的预算和财务问题已有一些文件作了详尽阐述，并在秘书处内以及立法一级各种论坛进行了广泛讨论。联柬权力机构就是一个明显的例子，说明在外地执行多方面行动时，若受到为早先规模较小的行动所制定财务办法的限制，就会面临各种困难。联柬权力机构结束之后，各项报告和决议（A/48/403-S/26450、A/48/945、A/49/664和增编以及大会第49/233号决议）提出并处理了各项重大问题，包括需要预支权、预算周期繁琐而导致全面拖延拨给足够资金、在尚未获得资料的情况下必须赶在其报期结束之前提出执行情况报告的有关规定、以及未缴摊款数额过高导致持续拖延偿付部队派遣国。因此，本报告仅讨论对联柬权力机构产生影响的比较具体的行政制约因素。

45. 联柬权力机构的财务工作由行政主任全面负责。与其他方面的情况一样,该机构面临最严重的问题是缺乏足够合格的工作人员。这种不足情况对联柬权力机构造成严重影响,因为这项行动规模极大,预算复杂,加上采用和执行三个新的计算机化财务系统--即Sun Accounts、Sun Business和Progen--产生了种种问题。财务科工作人员不足,未接受采用的新软件方面的训练,因而无法充分处理最初的工作量,对该机构整个时期的工作造成了影响。联柬权力机构早期阶段的人力资源不得不用来处理最急迫的工作,结果是记录往往都不完整或不完善,会计责任受到影响。由于工作人员长期不足,还不得不严重依赖总部维和部外地行政和后勤司执行若干重要的任务,例如编制预算和编写执行情况报告,在其他情况下,这些活动大都在外地执行。在任务后期,情况才有所好转,有必要数量的合格工作人员到达,得以充分处理当时的各种需要并纠正了以往的缺点。
46. 联柬权力机构财务科还遇到了柬埔寨情势中所特有的一些困难,例如除金边以外,其他地区完全没有象样的银行设施。这给发薪造成极大的困难,因此全国各地数万人员的薪水必须以现金支付。这种做法给该机构造成了更多后勤和安全问题,但是,在必要的现金转送和分发过程中没有发生任何损失。在这方面,联柬权力机构财务科在选举之后安排并圆满地完成了向大约50 000名投票事务员的一次性付款,在全国各地150个地点转送并分发了1 070万美元,在很大程度上应该归功于该财务科。
47. 由于不得不为全国各地每一个办事处和分处设立无数小型预付现金库,因而还必须执行大量监测和会计任务,因为缺少足够有经验的工作人员,负责现金库的工作人员往往是没有足够财务资格的外勤事务助理人员,有时甚至是联合国志愿人员或军事人员。不论行政人员的配备情况如何,只要外地业务需要财务支助,特派团就不得不尽最大可能采取灵活的做法,并注意到有关规则和条例。在可以得到有经验的财务助理人员时,部署了这些人员,因而缓解了管理和记录这些预付款/小型现金库方面所遇到的若干问题。如果设立流动财务工作队提供现场协助,应可避免有些问题。然而,到执行任务的最后阶段才提出这项建议。采用新的计算机化财务系统造成的困难进一步妨碍了维持记录的工作,这种情况在各省办事处最为严重,因此,各种记录需要在金边财务科全部重新编制,以便与新执行的中央会计系统保持一致。
48. 人们从一开始就清楚地看到,具有联柬权力机构规模的特派团必须有自动发薪和会计系统。由于综合管理资料系统(管理系统)尚未启用,已调查是否可以采用其他方法作为支助特派团的应急系统。已经选择了一些商业软件,这些软件可以立即使用,不需要作出重大技术性调整来适应特派团的具体需求。最初安装的Sun Account、Sun Business和Progen软件成为各维持和平特派团最早使用的计算机化会计系统,事实证明它们是这方面颇为有效的系统,虽然需要对现有程序作一些调整。然而,特派团亟需开展新的系统和使用软件新程序方面的训练,因为大多数工作人员尚未接受新系统方面的训练。特派团财务人员和电子数据处理人员原先都没有受过使用或支助这种软件的训练,因此,特派团不得不依赖总部定时提供的训练和维持该系统方面的支助,但总部并非始终能够及时提供这种支助的。由于现场缺少精通新采用的三个计算机系统的支助人员,许多问题就变得更加严重,可能打乱整个系统,实际上1993年初就发生这种情况,持续了一个多月,直到总部派遣一个小组到现场解决该问题为止。由于很迟才向特派团派遣财务人员,特派团的整个工作期间始终存在训练问题,因为现有人员没有受过充分训练,除了给予一些指令之外,不能给其他使用者更多帮助或适当训练,他们自己也忙于处理繁重的工作。其结果显然是大家反复试验,摸索着学习新的系统,协助新使用者作出补救,因而损失了宝贵的工作时间,由于必须核查输入的所有资料和计算,纠正技术性错误,也增加了工作量。此外,由于这些混乱现象加上普遍缺少在新采用计算机化系统方面富有经验和训练有素的人员,预算和财务人员不能专心地及时审查未清偿

债务和银行往来调节程序,严重妨碍了他们编制有效的概算和编写执行情况报告。虽然最终藉着经验和部署必要的人员,解决了大多数问题,但是纠正行动增加了大量工作。

49. 在联柬权力机构之后,从开始部署新的特派团时就采用计算机化的财务和预算编制系统以及人事管理和采购系统,目前正努力事先向派遣执行这些职能的所有国际工作人员提供有关系统的训练。在部署之前,所有计算机硬件都装了必要的特派团软件,在资深工作人员接受训练之后,也向他们提供装有相关软件的膝上型计算机,以保证他们抵达任务地区时已有必要的工具并受过训练,可以立即履行职责。同样,派遣前往各特派团的电子数据处理人员在部署之前也接受了关于支助特派团所使用各种系统方面的充分训练,这样,如果产生任何问题,都可以在特派团当地得到处理或提供进一步训练。当然,随着特派团数目的增加——最近开始减少,所有各级工作人员在使用现在标准的计算机系统方面取得了丰富的经验,现在已有一大批合格的工作人员,可以抽调执行特派团任务。
50. 除调整工作和确保提高准确性之外,并采用标准的计算机化财务、人事和采购系统,这对于特派团的内部管制产生了极大的影响。各特派团目前使用的系统还没有充分统一化(虽然已经有各特派团最终使用IMIS管理系统时将实现这种统一的设想),但各特派团已有能力用现有系统提供数据比较报告,通过这些报告可以发现误差,并立即加以纠正。这具有明显的好处,对薪给和应付帐款尤为如此,这方面涉及联合国的财务利益。此外,如果工作人员普遍熟悉特派团的标准计算机系统,联合国的审计员就能够比较容易找到清楚的审计线索以及所需的所有其他有关资料,以便进行完整和及时的审计分析。
51. 当然,履行财务责任和管制最理想的保障是在早期阶段向特派团的预算和财务股配备必要的工作人员,以便充分实施特派团借以履行职责的系统和程序。由于在派遣和部署合格的工作人员方面存在种种困难,尤其在特派团早期阶段,采用“巡回财务干事”向外地特派团提供协助和支助已经成为一种临时性措施,秘书长最近一份报告(A/50/983)对此曾作简要概述。将从秘书处在职工作人员中或从专门职位上短期抽调有经验的财务人员,以满足各特派团的具体需要,包括从规划调查和特派团的开办到训练和“解决故障”。同样,(同一份报告概述的)“管理审查干事”的概念阐述了特派团内部管制的各种问题,建议特派团的基本管理机构应具有积极主动地开展监测和程序性分析的能力。虽然这些办法没有解决人力资源发展的基本问题,但是,应可保证特派团在需要时能得到有经验并具有必要资格和授权的工作人员,即使是暂时的,那么,应能在一定程度上缓解建立适当管制的迫切问题。

3. 采购和后勤

52. 联柬权力机构的经验突出地暴露了在维持和平行动中实施的联合国采购政策的缺陷。受柬埔寨当地独特情况的限制,该特派团几乎完全依靠国际采购,在这种情况下,正式采购的既定程序和过程(它们是在总部形式的稳定情况下制订的)常常证明过于机械刻板和耗费时间,不能满足行动的需要。为了解决联柬权力机构的困难,还采取了一些权宜措施,如大大增加地方采购的授权,但要在总体上满足这类大型和短期的维持和平特派团的需要就必须考虑更广泛的结构性的解决办法。
53. 无论如何,联柬权力机构的后勤工作从一开始就困难重重。柬埔寨在特派团运作的大部分时间基本上没有基础设施,当地没有供应特派团的产品或市场,甚至把货物运进柬埔寨的其他途径也非常有限。特派团本身的规模又极端庞大,有明文规定的短促时限,要在几个方面同时执行众多的

任务并且设备部署筹备工作的时间也非常有限。每种基本生活用品,包括住房、食品、水、发电设备和燃料,都需要从国外运进柬埔寨,并且许多其他需要还不能预测,它们不仅难以确定,而且经常变化。最后,特派团成立时的脆弱政治局势从一开始就导致一片混乱;由于冲突一方不合作,并造成后来不得不修订特派团的目标和行动设想。

54. 在认识到这些障碍和部署特派团要进行的巨大筹备工作之后曾请求预先拨出大笔经费(2亿美元),用于采购住房、运输、通讯和其他辅助设备和服务。然而,大会直到特派团开始部署前两周才核准这项请求。鉴于联合国财务条例和细则规定在资金实际到位前不准进行采购,第一次拨款的延误大大妨碍了所需设备/用品的及时供应,这影响到整个特派团的工作。还有,尽管这笔经费原打算主要用于筹办特派团的基础设施,但是,其中有相当大一部分用于特派团人员和特遣队的实际部署。由于特派团预算编制工作和有关经费的延误,提供建立和支助特派团所需的基本设备方面的困难接连不断。
55. 如上所述,考虑到所需物品的范围很广和把所有问题上交总部必然造成延误,早期曾尝试扩大秘书长柬埔寨特别代表的授权,以便利特派团的采购,核准了当地最高采购额为前所未有的50万美元。这项授权加上把该区域主要商业中心列入地方采购区(新加坡、泰国、马来西亚、印度尼西亚和菲律宾以及老挝和越南)使特派团可以直接进入成本效益原已很高的更广泛的区域市场。尽管特派团开始因准备不足不能充分利用这项授权,但是采购部门的逐步加强和1992年中期在新加坡建立便利交易的卫星采购站大大增强了特派团的地方采购能力,因而缩短了交付时间。
56. 如上所述,特派团从一开始就由于没有具体可靠的规划数据而遭遇障碍。在采购工作中,这意味着没有详细的物品要求和说明性技术规格,而这些是任何采购工作中必不可少的。又因普遍缺少有经验的人员使特派团在供应大宗物品,如口粮、水、燃料和同住宅有关的设施和用品方面,尤其产生明显的影响。由于特派团缺少有经验的合同管理人员,密切监测承包商履行合同的能力受到严重限制,从而造成物品的质量、数量和及时分发方面一再出现问题。例如,当联柬权力机构刚成立时,订立合同仅靠最粗略的准则,完全按照每人定额向分布广泛的特遣队提供口粮。在总部的政府军事专家协助下,才同四个地区供应商签订了合同,直接向特遣队所在地供应粮食和水,不过在交付的口粮质量和数量以及有关的种族和宗教曾要方面出现了许多问题。这些问题势先由各军事单位解决,但所需物品的供应和监测工作的较重问题仍由特派团总部解决,但人员不足不能充分监督。
57. 从那时起,联合国大大改进了口粮的购买和分发工作,其中包括公布一项订正口粮标准,明确规定应得数量,并包括节食和种族的特殊要求和所有口粮合同中每日的最高费用在内。此外,还编写了示范合同,具体规定了交运地点、替代程序、解决部队的地点和人数变化问题的机制以及每月核对发票等。
58. 在控制柬埔寨全国的燃料和其他石油产品的分发工作中也遇到了困难。特派团成立初期缺少有经验的人员和后勤基础设施,对这些重要物品的供应不得不作一系列临时安排。分发系统由承包商组织,他们还在全国建造和设立了约400个燃料罐,包括所有机场中带有过滤系统和油泵的航空燃料软油箱。这些设施需要持续不断的监测、控制和核查,然而由于人员短缺,不可能经常这样做。直到1992年下半年有了适当资源并能够更准确地确定实际需要后才对这些物品实行大宗采购。

59. 在签订向特派团供应预制住房的合同时充分考虑了工程人员缺少和后勤基础设施不发达的因素。由于初步估计几乎要为特派每个特遣队和每个部门提供这类住房(柬埔寨大部分地区都没有现成的设施或服务),曾向不同供应商订购了设备齐全的营房,营房有许多规格和结构可供每个具体用户选择。在此应注意的是因卖主不能在所需时限内提供所需的数量,最后仅订购了原估计需求量的一部分。订购合同中包括功能齐全的住房所有部件以及运送到柬埔寨全国没具体说明的最终地点和安装。然而,政治形势发展改变了行动计划,因此,在许多情况下,都推迟了确定具体地点的工作。鉴于这种情况,并在审查了特派团拥有的运输资源之后,大部分合同都在预制件运输过程中作了修订,取消了内陆运输和安装的条款。虽然这为联合国节省了一些费用,但是它忽视了让供应商全面负责安装和以“即可使用”条件交付住房的一些好处。把预制件运到不同地点的后勤工作很困难,如果场地准备工作推迟,这些预制件在等待装配期间会产生一些安全问题,而那时联合国要对这些问题负完全责任。这方面的经验促使我们采用比较划一的方式,在标准化规格的基础上提供预制住房。特派团采用这种方式能够确定任何住房结构的具体要求,预制件可由特派团自己安装或由地方承包商安装,这既节省时间又节省费用。尽管最近终止的一些特派团这类剩余设施,目前预计不需要再购买预制件,但是在制订供应预制模件的应急合同方面已采取一些初步步骤,以备将来的需要。
60. 在极短时限内需要大量设备常常意味着不得不同许多供应商或生产商联系,对供货的考虑超过对标准规格或相容性的考虑。在某种程度上预制住房就是这种情况,车辆和发电机的供应更是如此。在特派团约需6000辆汽车的情况下,没有一个供应商能够以一种牌子汽车来满足所有需要,特派团不得不采购不同牌子和型号的汽车。同样立即需要大批发电功率不同的发电机,也超出了该地区供应商的供货能力,因此要向全世界的生产商采购,而不论标准规格如何。一方面这种情况不可避免,在可靠估计需要之前又要尽早采取采购行动,使这种情况更加复杂,另一方面所造成的多样性导致车辆维修和零部件相应库存的许多复杂问题。解决车辆维修问题的一次尝试是建立包括维修车间和零部件仓库在内,这项工作得到了主要车辆供应商的支助,当然实践证明这还不够。关于发电机,一旦熟悉了各种类型和牌号后就解决了开始时的大量维修问题。不过联合国已获得了如何使采购过程合理化来满足外地特派团需要的宝贵经验。通过开放采购过程,以全球竞争的方式进行,并且允许按拥有数量在投标者中分摊采购额,联合国既能得到及时供应所需设备,又能最终减少业务费用。
61. 抵达柬埔寨的军事部队没有携带部队派遣国准则规定的适当装备,因此产生不可预料的额外需要,使上述采购难题进一步复杂化。除了降低这些单位和整个特派团的业务效率之外,还造成了新的紧急需,增加了原已不足的采购人员的工作量,并使本来不多的人力和财力资源从其他同样重要的任务中分心。此外,在许多情况下获得所需的物品需要很长的订货期。这种经验促使联合国在同会员国讨论将来提供部队的问题时更要大力强调,需要从一开始就自给自足,并且促使联合国提出一项程序,派遣联合国人员,帮助会员国评价军事部队所需的用品和装备,从而在有关部队出发之前予以弥补。这种方法在部署联保部队、联卢援助团和联安核查团中已证明是成功的,尤其是对于过去在这方面曾遇到困难到困难的会员国所派出的特遣队更是如此。同样,正如上文第34段所述,更详细地说明待命安排会有助于部署的特遣队得到充分和适当的装备。
62. 秘书长就维持和平行动有效规划、预算编制和管理提交大会的报告(A/48/945)第76至81段概述了解决联柬权力机构遇到的一般性采购问题的若干措施。这些措施包括以“开办装备包”的形式保持某些基本装备和用品的循环储备,使新的特派团能够开展行动和达到最低限度的自给自足,而避免过度的延误(详细内容见A/49/936号文件);采用应急订约方法,更迅速地采购已有的装

备或用品, 采购可能常常出现技术更新情况或减少费用的物品; 根据外地实际需要建立标准装备规格, 以确保相容性、效率和费用效益。有人还建议增加外地特派团地方合同委员会的最高额支出和扩大采购地区, 以便进一步下放采购权限, 同时在全球基础上保持总部的标准化装备中央采购系统。

63. 联柬权力机构的经验突出地表明, 联合国, 大体上需要进行更好的采购和合同管理, 尤其在外地行动方面, 外地的条件要求在订立合同中有较大的灵活性, 以便能在广泛的参数内修改合同条款来反映任务区和任务的不断的事态发展。采购过程本身要合理化就应允许特派团拥有必要的灵活性, 同时保证内部管制问题得到充分注意。标准投标文件和合同从那时以来都已从外地角度编写, 其中具体规定了交运地点、数量或质量的调整、应急条款、强制执行条款和不履行合同的取消条款。然而, 更积极的合同管理仍然是至关重要的, 这包括不断监测行动规划参数和有关要求的连续有效性以及合同的执行情况。要提高控制和应变水平以及帮助防止合同纠纷, 有经验的合同管理人员必不可少; 不过, 尽管已尽力安排这类人员, 但是派往特派团的工作人员中仍然严重缺少这类有经验的人。
64. 部分由于联柬权力机构遇到难题, 秘书长提出让高级别专家审查采购过程, 由他们提出建立有效和应变采购过程的具体建议, 其中包括外地特派团的采购和外地的采购。由各会员国提供的采购专家组成的审查小组于1994年12月提出一份报告, 其中提出了一系列迅速有效和带来长期改进的立即行动建议。这些使采购过程和程序合理化的提议都支持了秘书长早些时候提出的许多建议(A/45/945), 其中大多数都正在执行。秘书长随后的报告(A/C.5/49/67和A/C.5/50/13)进一步详细说明了实施采购改革至今取得的进展。然而, 尽管取得了显著成就, 但是费时的采购过程继续限制联合国对紧急情况作出迅速反应的能力, 因此需要进一步努力改善。

4. 特遣队自备装备

65. 联柬权力机构很难记录和核算各军事部队带到特派团的特遣队自备装备。虽然《部队派遣国准则》谈到了这一过程, 但秘书处并没有作出足够的努力, 让各会员国认识到随其部队带到特派团执勤地区的装备进出调查登记过程的重要性。因此说, 虽然已经加强工作, 在今后的行动期间向部队派遣国提供这一情况介绍, 但联柬权力机构若干特遣队并未完全注意到应遵守妥善的记入程序, 以便随后偿还特遣队自备资产的使用或损失。在有些情况下, 因部署时间很紧, 缺少行政人员监督, 所以根本没有记入装备情况。在许多情况下, 设备和其他用品是通过国家供应线空运给特派团的, 因此必要的记入程序也被忽略, 这就进一步妨碍了确切的记入保存工作。此外, 记出程序安排得较好, 也普遍更加有效, 但特遣队报销申请单的各种文件出现严重漏洞, 造成积压, 在特派团结束之后两年多的今天仍然继续处理。
66. 除很难实际核查装备之外, 人们认为, 对于短期的行动, 装备价值分4年贬值给予全额报销的既定做法也不太实际。因此, 联柬权力机构在各会员国的同意下, 制定了一个临时程序, 降低了联合国为特遣队自备装备支付的年度贬值费, 这反映了较为标准的贬值做法。秘书长随后提出一个确定偿还会员国特遣队自备装备费用的订正程序(A/48/945)。大会1994年12月23日第49/233号决议给予了核可。这样便开始了一个项目, 其中各会员国参加特遣队自备装备工作组, 为装备的类别确定全面标准, 并制定新的偿还比率。由各成员国技术和财政专家组成的工作组于1995年3月至8月之间开会, 小组提出的建议在秘书长的报告(A/50/807)中作了简短介绍, 并提交大会核可。大会1996年4月11日第50/222号决议通过了各项建议。新的程序于1996年7月1日开始执行, 并将提交一份报告, 详细汇报第一年的执行情况。

67. 新的系统目的在于削减官僚程序,消除冗长的调查程序,改善特派团民事和军事部门外地资产管理工作中的协调和效率。新的系统能够根据既定比率灵活运用“租赁”或自我维持的概念,因此能简化规划和预算编制程序,增加透明度,改善偿还过程,并鼓励各会员国更多参加维持和平行动。

5. 资产管理

68. 在维持和平行动自从联柬权力机构起迅速扩展之前,本组织维持和平资产管理并非一项紧迫问题。不过,联柬权力机构购置的大量装备,以及随后派遣的若干大规模特派团都给本组织留下了大量资产。一些剩余资产先前曾在各特派团之间调用,或是存储在设在意大利比萨的联合国供应站,但是,联柬权力机构需要管理和核算的资产规模远远超过以前的任何维持和平行动。联柬权力机构行政部门的监督和控制工作受到很大影响,这是因为人员装备需要迅速部署,行动地点十分分散,治安局势十分紧张,以及人员缺少所致。使问题更加突出的是,在初次部署之后不到一年,特派团就开始缩减规模,资产需要加以核算,准备今后使用,或是作为剩余物资处理。因为特派团开始部署时便没有完整的记录,清理结算过程便更加混乱。

69. 财产控制和盘点工作的效益在很大程度上取决于采购、接收、视察以及向各部门和使用者分发资产的妥善程序是否得到遵守。及时汇报和调查财产损失也很重要。过程中若出现漏洞,这自然会反映出特派团执勤期间和其后的控制、管理和核算资产的能力。在负责的各部门之间迅速建立必要的通讯联系和控制渠道应是任何特派团的首要行政任务。正如联柬权力机构各阶段的情况所示,行政工作安排较晚,影响了特派团的效能,增加了整个工作量。

70. 显然联柬权力机构应采取更严格的措施,确保工作人员,使用联合国财产时履行职责,并应强调各部门和单位主管的职责。工作人员在签收分配给他们使用的装备时,应了解其保护设备的职责,而且在出现玩忽职守或行为不当时应对联合国财产的损失或损坏负有财政责任。这通常足以防止出现无视联合国财产的情况。应通过行政通知等手段不断地提醒工作人员负有的职责。

6. 记录管理

71. 除盘点记帐准确之外,显然还需要建立并保持良好的特派团各种活动的全面记录。考虑到这一点,联柬权力机构第一次成功地设立了一个记录管理股,作为特派团行政结构的有一个组成部分。经验表明,记录工作需要保持一致,特别是在象联柬权力机构这种设置许多办事处而且业务相互平行的情况下。联柬权力机构的记录股单位负责按照一项中央计划安排管理每个工作地点的文件档案,并不时监测每个办事处的工作,以确保一致,随后将各种记录文件在特派团总部加以综合编目。在特派团工作结束时,记录管理股进行协调,把特派团的所有记录文件按部就班地转到总部的中央档案和记录管理股。这些记录文件必须保管良好,以备特派团工作结束之后很长一段时间供作行政、历史和法律用途。因此当务之急是让这些记录文件尽可能不出现遗漏,有条有理地加以整理,一目了然地进行编目编号。对于这些方面,联柬权力机构指派一名国际工作人员和三名当地工作人员从事这项重要工作,并且已经得到落实。不过还应考虑到特派团记录文件运到总部之后在接收、整编和查阅方面的安排和政策。

72. 从长远角度来看,尽早制定适当的程序会节省时间和精力,因此,最近几个特派团对此更加重视。

目前也正在引进新的技术,这样能够在最小储存空间内存储几乎无限量的数据。在这方面,在全面使用电子存储记录之前,制定了标准记录保存安排,以协助各特派团的记录保管,尽可能减少转移费用昂贵的不必要文件。按照联柬权力机构的模式,特派团标准的组织结构目前包括有一个记录管理股,并且正在宣布记录管理程序。

7. 审查委员会

73. 在每个特派团内,大量的行政精力必须用于清点核算因偷窃、事故和其他原因而丢失或毁损的资产,以及解决工作人员和第三方在特派团活动期间遭受损失或伤害(包括死亡)的索赔要求。各特派团一般都成立了当地财产调查委员会和索赔审查委员会,负责在当地解决这些问题,并就其授权范围之外的行动或解决方案向总部机构提出建议以供核可。在联柬权力机构方面,因为规模很大,当地治安情况和地方基础设施不佳,上述委员会堆满了各种案件,给委员会成员增加了相当大的负担,以便解决这些问题,因而不得不把高级行政工作人员所承担的工作放在一边。特派团的财政授权一般相对较低,因此这又给总部带来了大量工作,不得不处理和审查提交的案件。因此,为协助联柬权力机构各委员会的工作,作出了一些修正,精简办事过程,增加各委员会和行政主任解决地方索赔要求的财政权力。鉴于同样原因,派驻前南斯拉夫的各特派团的授权限也有所扩大。目前秘书处正审查普遍存在的问题。

8. 调查委员会

74. 处理任何事故、或其他涉及人员伤亡以及有关联合国人员的财产毁损/丢失的事故的一项标准程序是召开调查委员会,向有关官员汇报。在象联柬权力机构这样庞大的维持和平行动中,召开调查委员会和编写有关报告的工作可能需要大量人员参加,以及很长时间的的工作。联柬权力机构的宪兵和民警除其规定的监测任务之外,还负责调查金边以外的事件,而民事治安和安全科则视工作人员资源情况负责金边市内发生的事件。最后调查报告是处理事件的基础。
75. 联柬权力机构在调查委员会工作过程中面临的一个困难是,受过培训、能够开展或协助必要调查工作的人员不足。一些其他特派团内也存在这一问题,而且因调查工作需要,在事件发生后尽快进行,问题就显得更加严重。这一问题已经得到确认,并正在努力确保提供足够的安全人员、宪兵和民警,按情况需要开展实际调查工作。此外,因为每个特派团的宪兵和民警是必要的,调查委员会的工作在初期调查之后仍然发挥重大作用,所以应确保在其职权范围内明确列入这些职能,以避免对在其总工作量占相当分量的这种工作出现误解和不满。
76. 在早期的特派团中,指导调查委员会工作的标准业务程序是在长期行动的稳定环境下制定的,因此对于具有联柬权力机构这种规模和性质的特派团,调查和汇报工作的标准过于花费时间。联柬权力机构调查委员会需要处理约550宗案件,其中绝大部分涉及交通事故、财产毁损和盗窃。为使处理工作更有意义,也更能管理,程序和标准都加以订正,以便把特派团有限的资源集中在性质更严重的事件/事故上,包括有欺诈嫌疑的事件。目前其他特派团也正在援用这些标准,这些标准尤其能有助于规模较大的特派团加快处理大量积压的报告。

E. 技术性事务

1. 通信

77. 维持和平行动在业务上最需要自给自足的领域是通信。在联柬权力机构开始之前,柬埔寨根本没

有任何通信设施。要全面地部署联柬权力机构,让其能够履行职责和保护联合国的人员和财物,一个先决条件是在金边同许多其他地点(通常是偏远地区)建立可靠的远程通信和广泛的当地通信网络。由于这个系统将会是联柬权力机构工作地点唯一的通信手段,因此必须拨款以应联柬权力机构各部分的一般需要和特殊需要,并让一般工作人员能够进行公事(军事及民事)和私事的通信。

78. 为了建立这个系统而在柬埔寨全国各地购买、安装、维修、保护的通信设备,包括58个超高频转发器等,总值超过3 200万美元。由于本组织在当时没有能力自行安装、维修和操作这样一个庞大系统,因此后来为了获得必要的技术服务而再签定了总值超过4 100万美元的合同。这个项目前后共用了300名文职专家(既有联合国工作人员,也有承包人)和约400名军事人员,他们拥有各种通信技术,包括卫星、超高频的轻便型、流动型和基地站广播台、与偏远地区通信用的高频长途无线电、为联柬权力机构各办事处提供传真、电话和无线电联系的长途电话网、以及国际商业联系等技术。这是联合国所建立的最大的系统,非常复杂,也有它的缺点,不过总的来说还是发挥了作用。而虽然这个项目的完成离开不了费用昂贵的商业承包商的积极参与,但是此种经验对于本组织后来的维持和平行动,尤其是联索行动、联卢援助团和联海特派团办理类似的、较小的项目时能够自力更生发挥极为重要的作用。
79. 由于联柬权力机构的通信系统是柬埔寨唯一能够使用的通信系统,特派团工作人员可以使用这个系统作非公务用途,但需付费。在特派团展开工作的初期,工作人员不多,任务繁重,因此稍后才能成立一个单位来为此种用途进行有系统的监督和收款。其后建立了每月定期向工作人员和军事人员收取这些费用的制度;这个单位作出很大努力,收回了非公务用途的电话费共约250万美元。后来的特派团在初期就建立了这种制度,避免积欠的款项累积到这么高的水平,从而便利了档案记录和收费。
80. 联柬权力机构通信科还负责安装和维修复印设备和发电机。由于通信技术人员通常就是特派团中唯一的及格技术人员,这已成为维持和平行动的标准作法。不过,联柬权力机构不仅是一次大型的、跨越很大地理区域的维持和平行动,而且它的所有电力需要完全依靠发电机来满足。因此,这些发电机的维修工作由自成一体的单位去做更为容易和有效。在其后的维和行动中,发电机的维修责任的确从通信科分出来;太小的维和行动除外,因为那是不可行或不必要的。

2. 运输

81. 运输科负责维修大约6 000辆民用车辆和6 000辆特遣队自备军用车辆和设备。除了庞大的定期维修工作之外,农村极为崎岖的道路和悠长的路程,加上司机常常是没有经验的司机,使车辆的损耗和意外超乎寻常,因而需要更多的车辆维修、零件和用品。联柬权力机构运输科就象其他单位一样,开始时既没有足够的工作人员,也没有应付此一庞大任务的专长知识。正如上文第58段指出的,主要的车辆供应商所提供的技术支持从来没有预期那样多。车辆维修计划少了这个主要部分,特派团就把民用和军用运输业务合并起来,以便充分发挥现有资源的作用和协调在金边的大量用品和零件库存。联柬权力机构在农村几个重要地点建立了车间,后来再找联合国志愿人员做汽车技工之后,情况较为改善,使联柬权力机构能够在每个省建立小型车间,扩大维修业务范围。
82. 由于车辆没有如期交货和出现维修问题,车辆的调配需要经常检讨,以确保急务能够执行。此外,有些合同规定,联柬权力机构要为订约承包人员,例如机组人员和建筑工人配备车辆。原来这个

维和行动就车辆编制或预算进行规划时并没有预计到这一点。秘书处其后采取了无数的步骤来防止这种情况再次发生。现在的服务合同明确规定承包商必须自行解决陆上的交通,如果不能解决,则应预先将此种需要通知联合国。

3. 空中业务

83. 除了大肆整修柬埔寨的道路基本设施,以便选举团和其他工作队能够到达全国各地,并减少特派团对飞机的依赖之外,联柬权力机构还是不得不十分依靠它的空中资产。因此,空中业务是联柬权力机构运载人员和用品及设备的支助组织的重要一环。在某些情况下使用空运是为了安全,以免在陆地上长途跋涉遭遇危险,例如强盗和地雷等;在别的情况下使用空运纯粹是为了速度和效率,因为从陆路前往偏远地区实在是费时失事。空运虽然对特派团执行任务至为重要,但费用极为昂贵,因此预先计划和制定管制措施至为重要。虽然这种措施设置比较晚,但是联柬权力机构还是成立了飞航控制中心来安排所有空中资产的任务。
84. 空中业务没有足够的有经验工作人员,加上缺乏明确的作业程序,因而问题更为严重。在这项维和任务的初期空中业务主要是由军事部门负责领导,但是如果有有经验的工作人员和在总部一级有更好的准备和指导,则民事部门从开始时就可以实行适当的控制。现已着重在空中业务人员调派到外地之前先予以准备和培训,并制定了更详细的政策和指导方针,以利空中资源的管理。此外,必须更加强调空中安全,联柬权力机构已很清楚此点。因此,维持和平行动部在外地行政和后勤司内成立了一个独立的空中安全股,并调拨更多资源给空中业务股和运输科,借以加强总部的管理和支助能力。已制订了专门的空中业务人员培训课程,而在过去两年里几乎所有选派参加特派团工作的此种人员都在出发前进行了培训。在联柬权力机构的任务期间,外地行政手册所载的有关指导方针和指示已获更新,而最近完稿的业务支助手册也提供了更详细的指导方针。最后,一本十分具体的空中业务手册已开始编写,它将详细讲述怎样最充分地利用空中资源来为特派团的各部分、监测执行情况和合同的执行状况的程序、核查轮挡飞行时数和燃料费帐单、以及空中业务中各种活动的所有有关细节给予最有效率、最有力的支持。
85. 联柬权力机构空中业务也在飞航支助合同方面遭遇到无数的困难,特别是在监督承包商履约和合同的履行情况等一般性任务方面。在较长期的合同谈判完毕并获得批准之前,在总部与承包商进行个别谈判之前,已先行签订了一系列的短期合同。因此,承包商未能履约的情况常常是在事发相当久之后才发现或矫正的,核查发票也因而增加了困难。有鉴于此,本组织制定了联合国标准飞机租赁协定,厘定了每一次飞机租赁的标准条件、程序和性能因素,大大地简化了特派团的监测和控制。

4. 房舍管理

86. 柬埔寨境内大体上缺乏适当的房舍和服务,因此有效的房舍管理和工程服务对特派团极为重要。这项服务要为各种房舍和营地,从细小的区办事处到可容100名病人的医院、候机大楼以至金边的联柬权力机构总部进行整修、管理和维修,有时候还要施工建筑。这项服务还负责建造和操作全战区的净水系统,包括钻挖和装备110口井,改善4个飞机场,修复425座桥梁和几百公里的道路。由于部署时间表十分紧凑,加上雨季即将开始,这些任务要在很短的时间内完成,特别是在开始阶段,为求所有这些项目都能及时完成,则大部分工作都需由承包商去做。同样的,这方面合同的准备和管理也出现了很大的缺点(见上文第61段)。

87. 在对建造房舍或提供预制房舍进行初步评估时,即使有联柬先遣团在柬埔寨,还是没有得到充分的资料。此外,特派团的执行计划低估了利用当地劳工整修现有房舍的可能性,低估了当地企业家建造房舍来满足联柬权力机构的需要的速度。结果使特派团拥有的房舍出乎意料之外的多,因而可以把几个预制房舍和办公房舍转给索马里特派团之用,加快了该特派团的成立。

5. 自动化和电脑化

88. 从一开始,很显然就有必要使联柬权力机构所有部门都进行有效的自动化和电脑化。由于办事处所在地分散在全国各地、通讯和运输基本设施粗劣、安全考虑和时间限制以及要管理和支付大批人员,因此,如要圆满地完成任务,就必须建立电脑化记录和管理制度。因此,自动化对行政支助职能是最为重要的,虽然大多数部门深深依赖电脑化系统来进行工作。例如,在柬埔寨选举进程中,包括投票人登记所产生的庞大数据的收集和处理就无法由人手处理。

89. 虽然远在联柬权力机构成立之前,就开始采用电脑化系统管理维持和平行动,由于这个特派团的独特需要,促使对将来服务这样大规模需要的系统进行广泛的审查。因此,在没有时间进行彻底实地测试的情况下安装了新的系统,而且工作人员都没有使用这个系统的事先训练或经验。这造成许多问题,因为在这些系统和工作人员,包括使用这些系统的和支助它们的工作人员,都是“生硬地参与的”必须进行许多调整适应以解决所发生的具体处理问题,提供联系环节或允许不可能预见的非标准项目。此外,采用在人事、财务和采购科之间没有联系的独立系统也造成无效率、必须重复工作和无法使用自动化管理机制。自从设立联柬权力机构以后,从特派团的最初阶段起,就提供一整套事实证明适用的标准的和可以充分相互操作的电脑系统,工作人员在部署之前都接受了有关操作的训练。大多数特派团目前也都与总部有电子联系,进一步促进通讯和技术支助。1994年公布了“外地特派团设立和运作电子数据处理科/股的准则”,其中载有关于电子数据处理业务的管理、采购、部署、训练、支助和控制程序的所有方面,包括实际和信息安全措施的详细指示。

90. 电子数据处理人员部署和向联柬权力机构运送电脑设备的延误对特派团的每个部门都有影响。电脑设备短缺,尤其造成巨大需求,当电脑到达时又受到要立即分发的巨大压力,造成记录不可靠和盘存管制不完善。仓促分发电脑设备令人遗憾地有损详细记帐和盘存管制措施,后来使清理程序更加复杂(也见下文第95段)。联合国资产的安全问题在下文第90至92段中讨论。不过,应该指出,电子数据处理设备特别容易受盗窃,因此现在鼓励提供锁链和将工作站锁起来。

F. 警卫

91. 由于该国大部分地区局势不稳定,联柬权力机构财产和人员的安全是一项行政优先事项。基本设施和通讯设备不足,几千名工作人员分散到全国各地及政治局势不断变化,使得制订一套全面的可行的警卫计划极端富有挑战性,但益加重要。将一个或多个省划分成一个单独但互相协调的计划,文职警卫股就能够设计一个可行的整个特派团的警卫战略。警卫股与特派团的军事部门密切合作,因为军事部门拥有最好的配备以便在撤离时提供警卫,追踪人员的流动和居住地点,并查明和训练地区警卫协调员和区域看管员。预期所有特派团工作人员都要熟悉这个警卫计划。

92. 联柬权力机构遭遇联合国财产到处被抢劫和盗窃的情况,尤其是在特派团的最后阶段,最抢手的

盗窃物品是车辆、无线电设备、发电机和膝上型电脑。由于特派团的规模很大,而且分散到各地,在警卫股的指导下,保卫联柬权力机构财产基本上是工作人员的责任。军事部门协助联柬权力机构主要房舍的警卫工作,护送联柬权力机构资产的大批运送,即使这些职能并不是属于它们的任务范围。其他设施由当地雇用的警卫来保护,但这种安排并不非常令人满意;联柬权力机构财产被盗时,这些警卫很少抵抗,或没有抵抗,有时还同他们勾结。在特派团结束时,为了保卫联合国资产,试图尽量延迟部队的遣返,让他们继续在当地巡逻和护送车队,将联柬权力机构资产从偏远地区运回,以及在文职警卫人员和宪兵的协调下,依赖柬埔寨军事人员保护联柬权力机构资产集中地区的周边防线。应秘书长的请求(见S/26675),一些宪兵驻留至联柬权力机构军事特遣队遣返之后,继续提供行动最后阶段的警卫。然而,被盗约值800万美元的设备,只占特派团设备资产总值2.32亿美元的3%,但仍然是大量损失。在柬埔寨政府以及邻国政府的协助下,查明和追回联柬权力机构遗失资产的努力基本上是失败的。

93. 维持和平特派团的行动环境造成一些资产损失是不可避免的。无武装的联合国工作人员、军事观察员和民警有时在法治脆弱的敌对地区行动,必须依赖地方当局,如有可能则依赖军事特遣队提供必要的警卫。金边的个人和有组织的分子在光天化日下持枪抢走联柬权力机构的车辆,这种事实显示,上述行动显然并不一定总是足够。在特派团各阶段派驻能干称职的警卫管理人员,他们会向特派团工作人员提供及时的意见,能够有效监督当地警卫人员和能够提供从当地警卫接触中无法获得的难得情报,就可以提高人员和设备的安全程度。不过,值得注意的是,即使在当地警察和司法制度往往不存在或毫无效能的情况下,特派团所遭受的总盗窃率与一些更为稳定的发达国家的相关犯罪率差不多。当地局势急剧恶化,在可以安排有秩序地撤离之前就不得不把特派团人员撤走,这时就发生保护特派团资产的重大难题。同样,特派团的最后阶段往往有更多资产被盗窃。因此,在疏散和撤离阶段,要设法将可携带的资产同离去的人员一起运走,并将其余的资产集中保留在一个地点。当然,任务结束时可以先作好安排,撤离人员比紧急撤离时较为容易。然而,当警卫情况逐渐恶化或可以预见将恶化时,要采取一些措施,诸如将非必要资产撤回总部或另一个更安全地点,和(或)部署足够军事人员以提供更适当的警卫。
94. 按照柬埔寨的例子,随后的特派团在最初部署阶段至清理结束阶段把保护特派团人员和资产的问题更明确地列入了宪兵和民警的任职范围之内。与会员国具体联系,让足够数目的部队留在任务地区,在撤离和清理结束阶段履行警卫和护送资产的任务。更加注意工作和储存地区的实际警卫措施,目前的标准做法是安装全部周边栅栏和警卫照明。遏止盗窃所实施的其他措施包括设置一套无线电中继线系统,据此,可使被盗窃的通讯设备立即失灵,而对非法使用者毫无用处(后来往往可从当地市场追回),类似使国际海事卫星组织卫星通讯设备失灵,如果试图把这种设备重新登记以便日后使用,就可以追踪和予以收回。这些措施事实证明是成功的,例如在索马里,最初发生少数几宗盗窃案后,人们就了解到这种设备是无法使用的。

G. 撤离和清理结束

95. 大会1993年9月14日第209B号决议决定,联柬权力机构资产的处置应根据秘书长提出的优先顺序(见附件九)进行,在可能和经济合算的情况下将所有可再次使用的资产保留,以便移交给其他现有的或未来的联合国维持和平特派团。因此,在联柬权力机构内设立一个清理工作队。其主要目的是查明现有资产,以便移交其他特派团或予以储存。也召开一次特别调查委员会会议,就如何处理如果移交给其他特派团将不合算的资产,或将其撤离将不利国家重建进程的资产,提出建议。同时,也进行详细规划,安排运送撤离的资产的实际需要,并考虑到下列采取行动的优先事

项：(1)保护现场的特派团资产；(2)将资产收集在中央地点；(3)评价未来可供其他特派团使用的可能性；(4)尽快将资产撤离柬埔寨。

96. 一旦其他特派团的需要确定了之后，联柬权力机构资产按设备类型和接收的特派团分类，并拟订计划安排最有效的时间表和行程。其他特派团不会立即需要的设备送交储存，虽然联合国比萨供应站现有空间有限，需要将大量过剩设备送到有储存能力的现行特派团（未来有需要的可能性，诸如发电机和其他设备都送到萨格勒布）。在一个月之内，约由12艘船只运载的联合国拥有的资产据此收集、准备、打包和装运了。除了联合国拥有的资产之外，也必须规划和进行特遣队自备装备的外包调查和送回。
97. 由于特派团及其资产的规模庞大，这些资产必须仓促撤离柬埔寨，而具有必要专长的工作人员短缺，常常不可能进行彻底的实际检查或在运送之前对特派团的资产做必要的修理。一般而言，特派团资产的盘存成为决定价值和就移交或处置提出建议的基础；在这种情况下，在特派团最初阶段联柬权力机构财产控制和盘存股所遇到的问题（尤其是缺乏合格工作人员、采购/用品细目的记录粗劣，以及需要将商品，就象电子数据处理设备，立即分发给全国各地的工作人员）妨碍了全面精确地编制盘存，影响了在清理结束时对特派团资产的最后核对。不过，对特遣队自备装备的会计组织得较好；这方面的主要问题发生在对装备价值的核查，如果加上一名有经验的军事评价员，就会有助于解决问题。不过，根据偿还特遣队自备装备款项的新安排，就可以解决这个问题（见上文第64和65段）。
98. 在特派团任务期限结束之后，清理结束小组继续留在柬埔寨8个月，但事实证明这段时间是不足够的，联柬权力机构清理结束的最后阶段转移到总部，计划完成的日期为1995年2月。可是，除了诸如移交其他特派团和其他受援国的资产尚未获得确认和帐目不一致等行政问题之外，更不用说档案转移到纽约必然产生混乱，而部队派遣国在提交其偿款要求方面的延迟，也使清理结束的日期进一步推迟。维持和平行动部继续积极进行联柬权力机构的清理结束工作，预期在不久的将来将结束这一进程。
99. 清理结束阶段的适当规划与特派团部署和行动的规划同样重要。事实上，特派团撤离和清理结束的规划应该尽可能列入初步的规划作业里，在任务期间管理人员应在适当间隔注意这个问题。在这方面，在规划人员和资产撤离任务地区时，不仅必须考虑到政治需要、后勤和行政支助需要及警卫问题，同时也必须考虑到清理结束小组本身的需要。例如，在特派团任务期限结束之后，保留多少基干人员以提供必要的警卫、后勤、医疗和其他支助，必须与清理结束小组的规模、清理结束小组所需的剩余资产和清理结束期间的估计期限一起加以确定。同样，预期的剩余工作量也必须小心评估。作业阶段所履行和完成的某些相关任务的完善程度，例如，悬而未决的偿款要求的解决、尚未付清的发票的付款、垫款的收回、财产记录的调节等，在很大的程度上决定了剩余的行政和支助任务的结束。
100. 借助联柬权力机构清理结束工作以及其后的特派团所取得的经验，维持和平行动部目前处于制订外地特派团清理结束的详细准则的最后阶段，准则列述具体规划、管理、报告程序和指挥及控制标准和惯例，以指导实地以及总部的工作人员。利用提议的准则的试办项目使第二期联索行动清理结束阶段尚称得上是成功的，尽管在撤离阶段受到警卫方面的巨大压力。后来加以改进，这些准则将适用于所有特派团的规划和清理结束阶段。

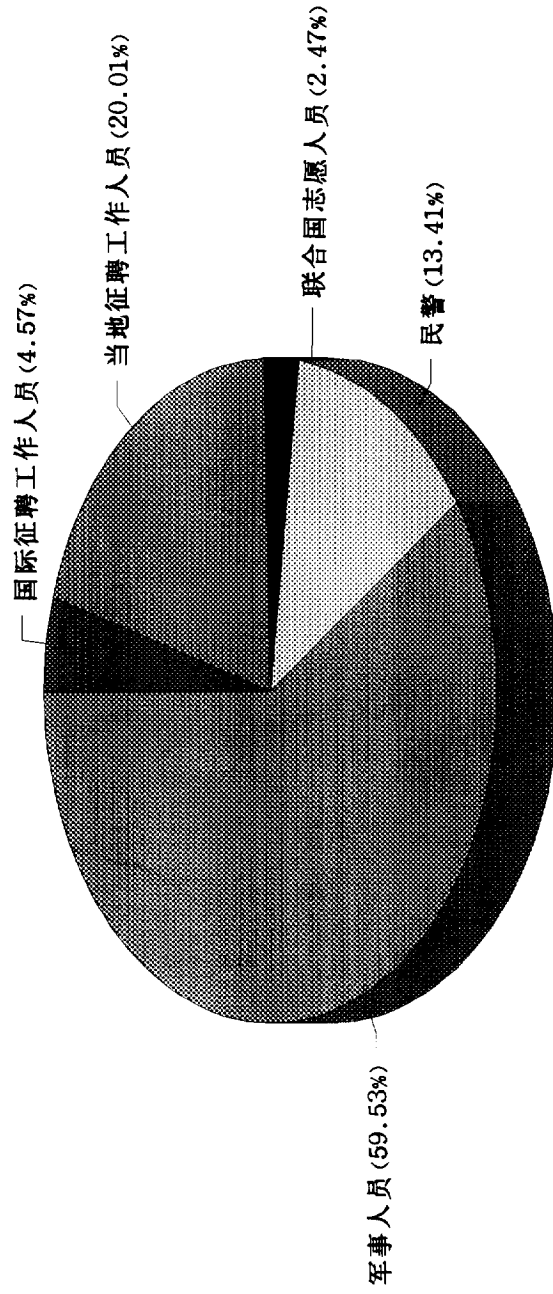
H. 审计

101. 由于认识到审计是良好管理的一个组成部分,联柬权力机构行政当局主动要求指派一名驻地审计员至特派团,以确保管理程序和作法符合联合国条例和细则,协助及时发现问题,以及提议如何改善行政进度。特派团如果有全职的审计员,由于他们充分熟悉当地情况,因此有可以评估行政业绩,以及备有和易索取所有文件等优点。不过,当时总部认为这样将造成“造成利益冲突”,因此未予指派。
102. 后来重新审议了此事,随后便向规模大的特派团派驻驻地审计员,这些审计员向内部监督事务厅报告,成效斐然。确实,内部监督事务厅比较一致、积极的态度安排维持和平特派团的审计发挥了关键作用。此外,秘书处也制定了维持和平行动和特派团巡回财务干事和管理审查干事的设想,以期预防或尽可能查明和纠正方案执行情况方面的管理缺点(参看A/50/983)。

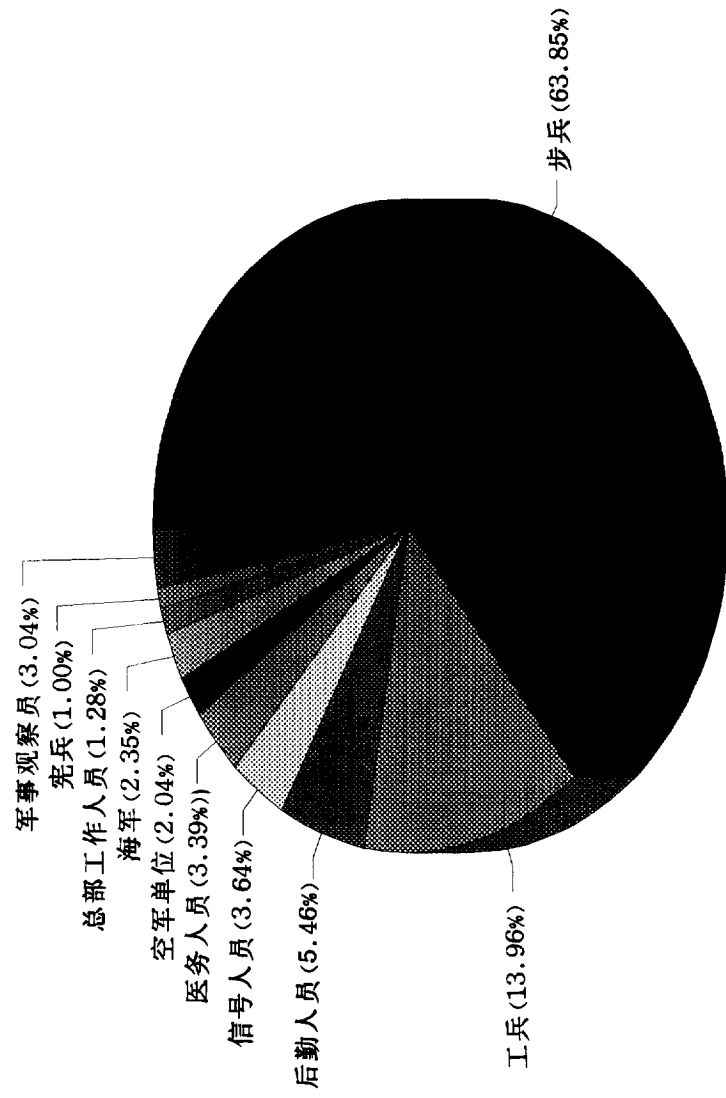
三、 结论

103. 即使联柬权力机构应付了柬埔寨境内的行政和管理的挑战,但是维持和平行动部和秘书处其他办事处也单独和集体地查明和解决了其他特派团的有关困难。由于联柬权力机构是大规模、多部门的维持和平行动剧增的先兆在柬埔寨境内取得的经验有助于突出联合国组织在管理这类复杂行动时的实力和弱点。现已采取措施,尽可能在具体问题发生时予以减轻或解决,同时正在制订一项普遍提交联合国维持和平能力的全面办法。自联柬权力机构任务期限终了以来,秘书长在提高大会的不同报告中转递了关于展开这些努力的详情,其中包括提高联合国维持和平的能力(A/48/403-S/26450),在维持和平行动中任用文职人员(A/48/707),关于维持和平行动有效规划、预算和行政的报告(A/48/945),联合国秘书处的采购改革(A/C.5/49/67和A/C.5/50/13);剩余资产储存设施和特派团开办设备包(A/49/936),关于维持和平资产的政策、技术和会计问题(A/50/965)以及管理审查干事和巡回财务干事(A/50/983)。加强联合国在维持和平领域的能力,以及增进外地行动的效率和成本效益是经常、持续的进程,需要各会员国的支持和援助及个别和集体提供专门知识、人员和其他资源。
104. 本报告和许多其他报告具有一个共通点,即缺乏人力资源、极少技能纯熟和经验丰富的工作人员以及总部和实地都需要这类工作人员,不仅使全组织和个别特派团无法解决许多问题和缺点,事实上还导致制成这些问题。不幸的是,新政策和工作人员方面加倍努力无法解决问题的根源。现已尽可能加快和放松征聘规划和程序,但如果各部门不作出较大承诺,允许其人员为特派团服务,否则,便一无所成。外部征聘虽填补了许多空缺,但无法解决对具有维持和平特派团直接经验工作人员的需求问题。需要吸取机构方面以及在实地实际执行政策和程序的个人方面的经验。
105. 最后,值得回顾的是,尽管缺乏人员、受战争摧残的国家造成种种障碍、一方或数方在不同时间不予合作,甚至在季候风雨季中,乃至缺乏行政或后勤支助都没有造成特派团延期。该特派团按计划于1993年5月举行自由、公正选举之后结束。柬埔寨恢复民主政治、其人民大体上继续免于战祸。

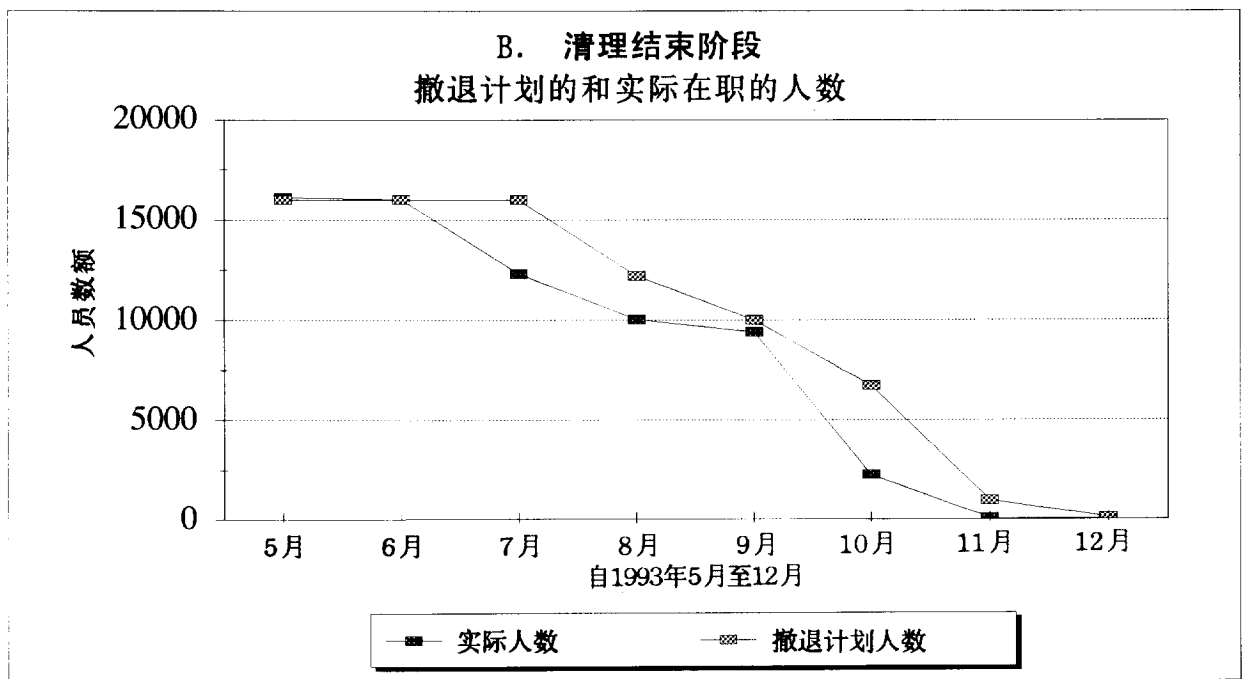
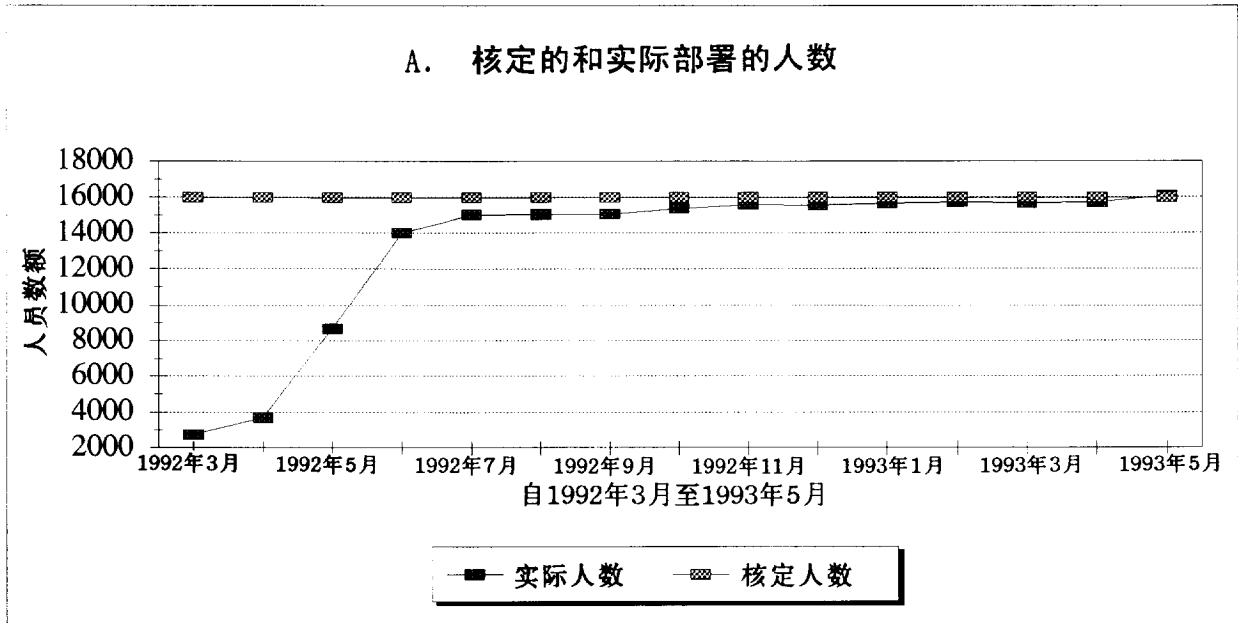
附件一
按人员类别开列组成状况



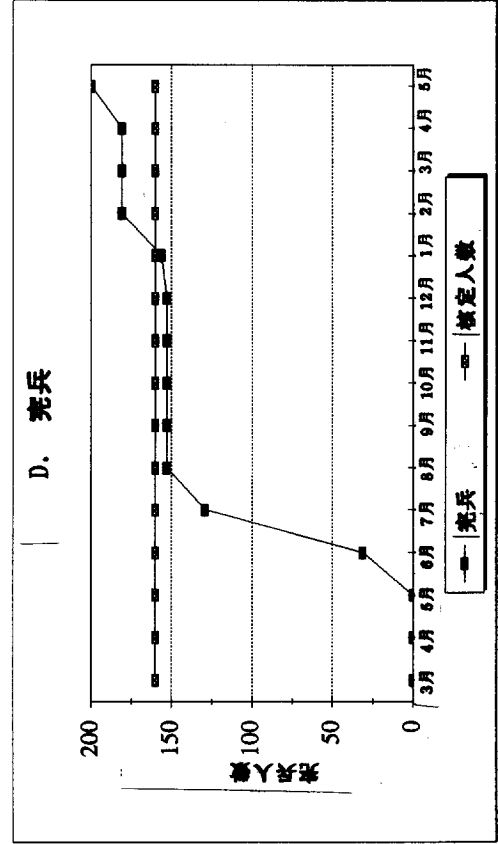
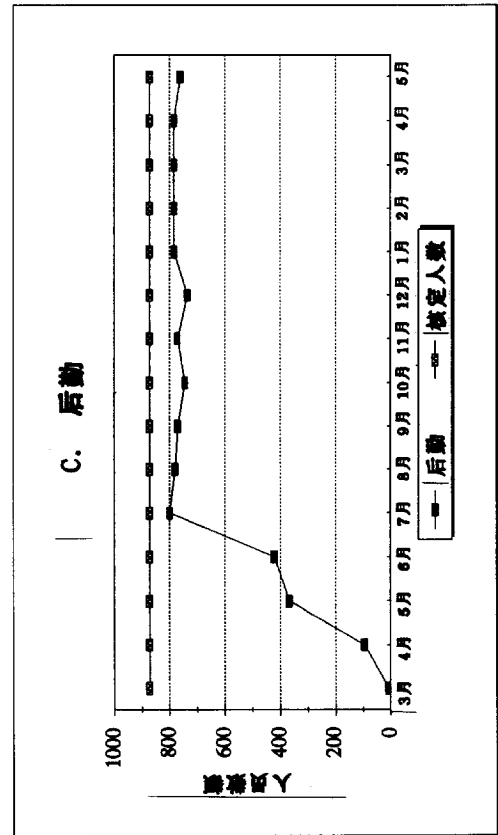
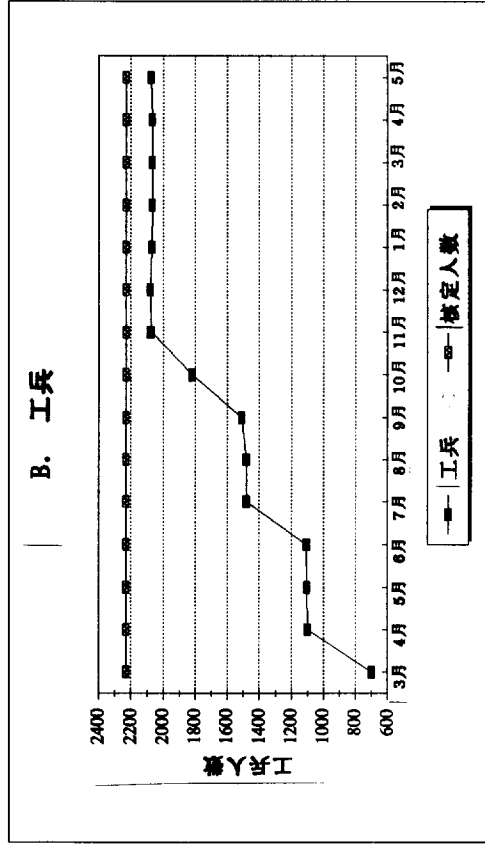
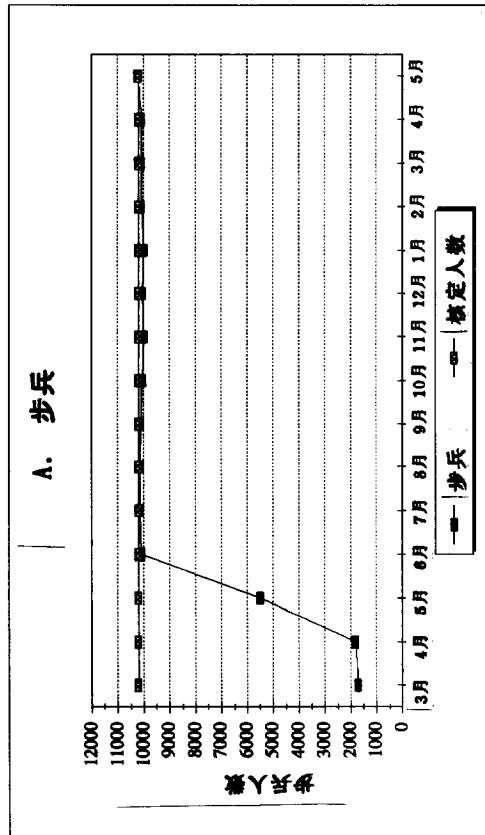
附件二
军事组成部分的组成状况



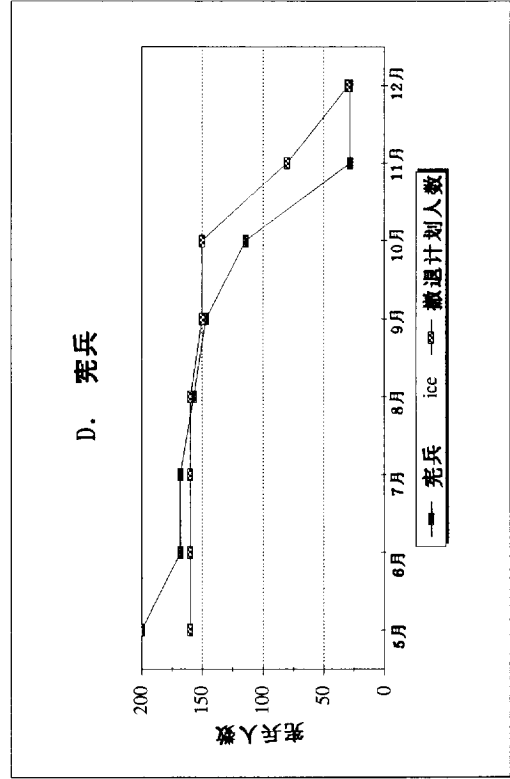
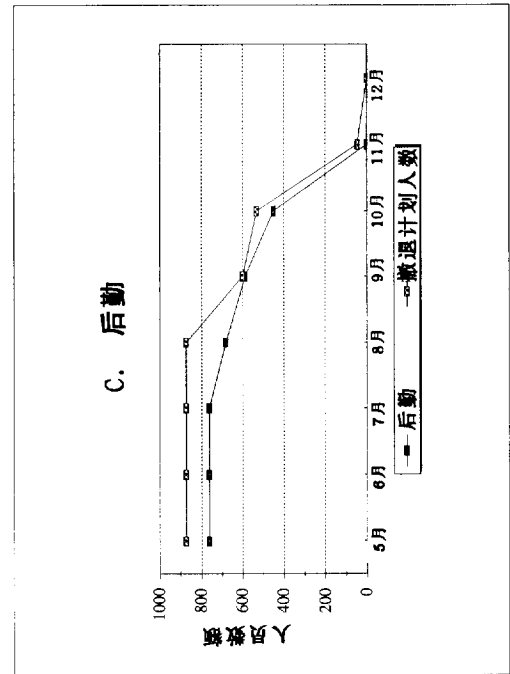
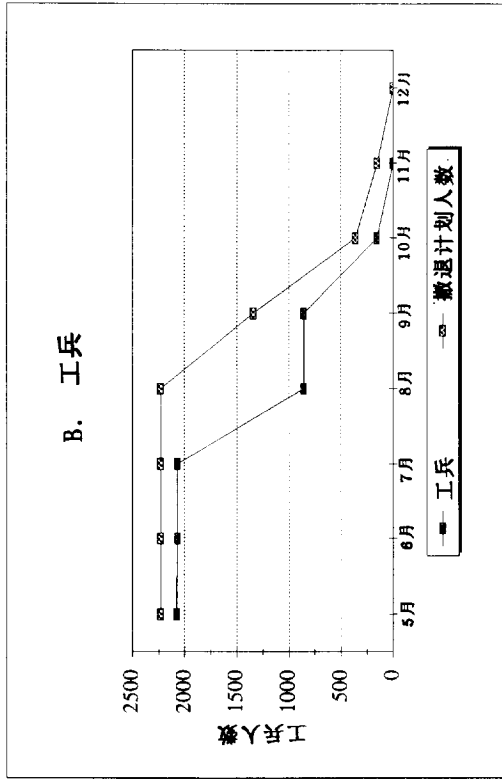
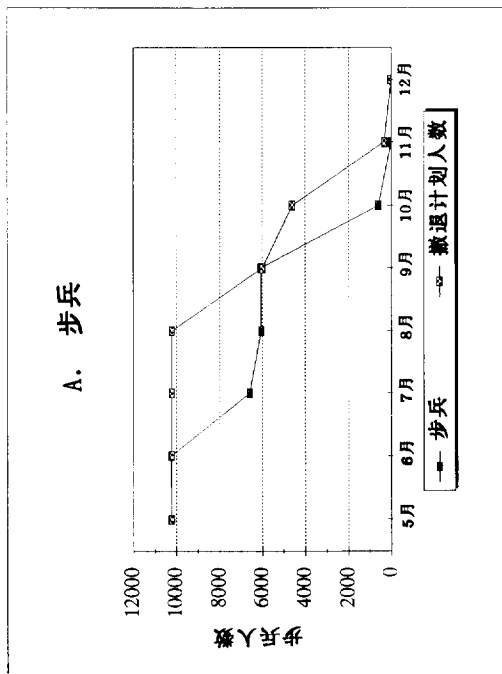
附件三
军事组成部分



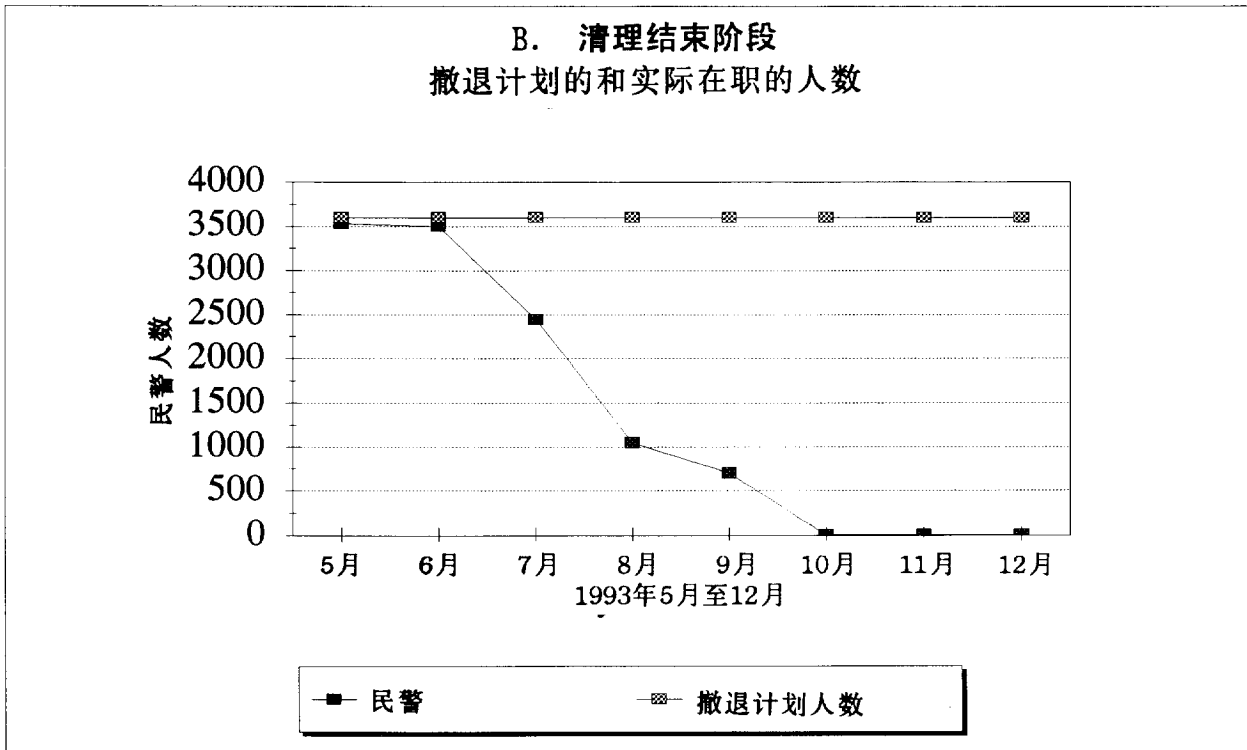
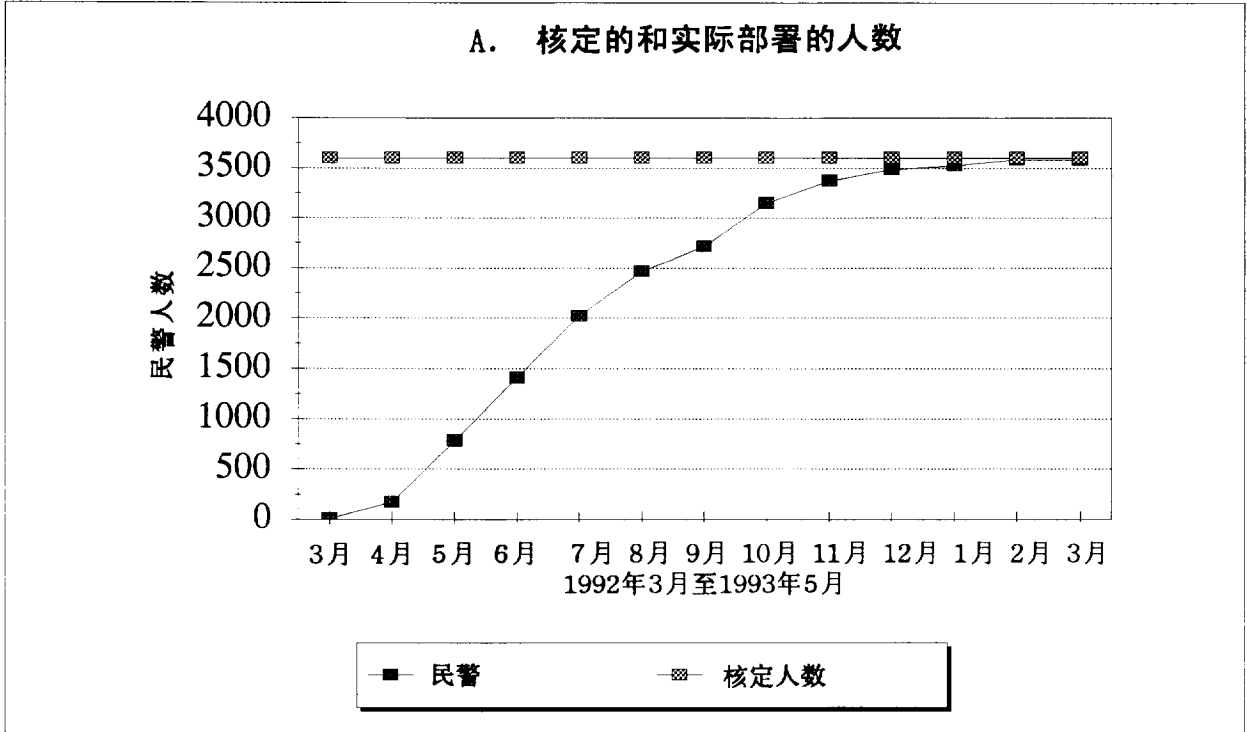
附件四
 军事组成部分：步兵、工兵、后勤和宪兵
 1992年3月至1993年5月的
 核定的和实际部署的人数



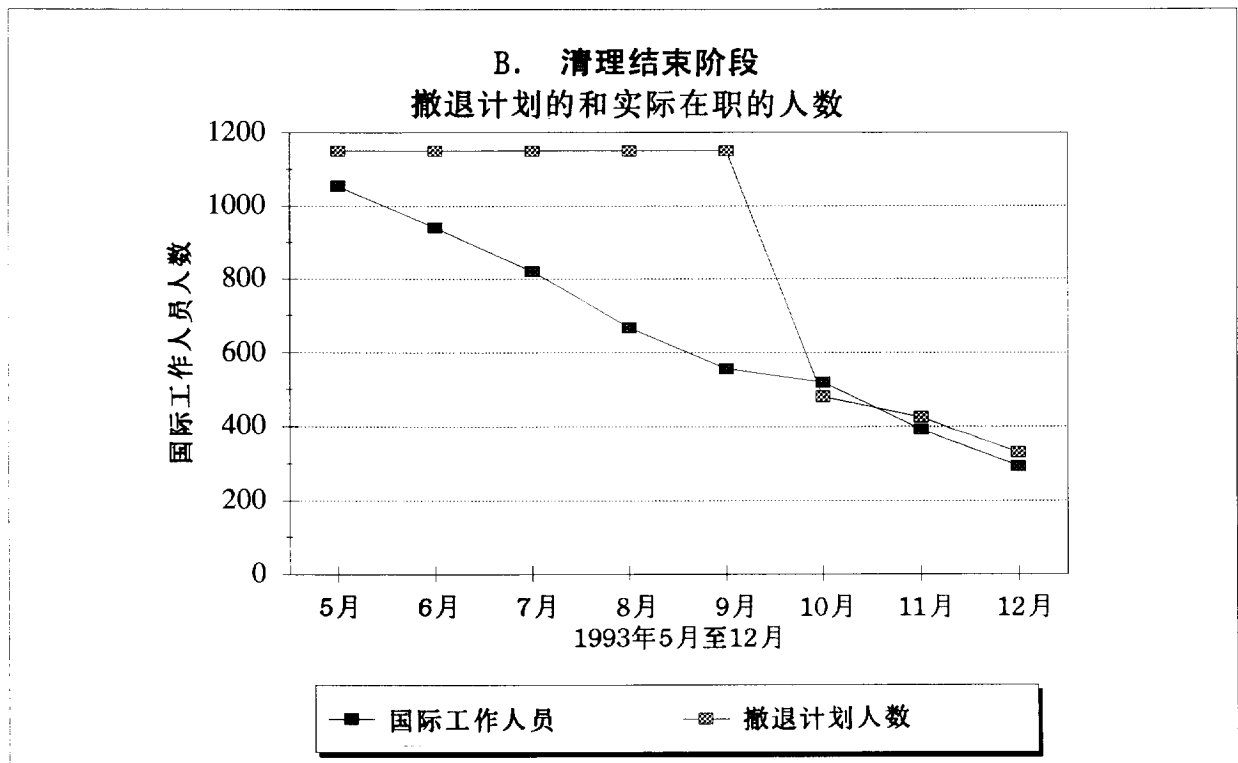
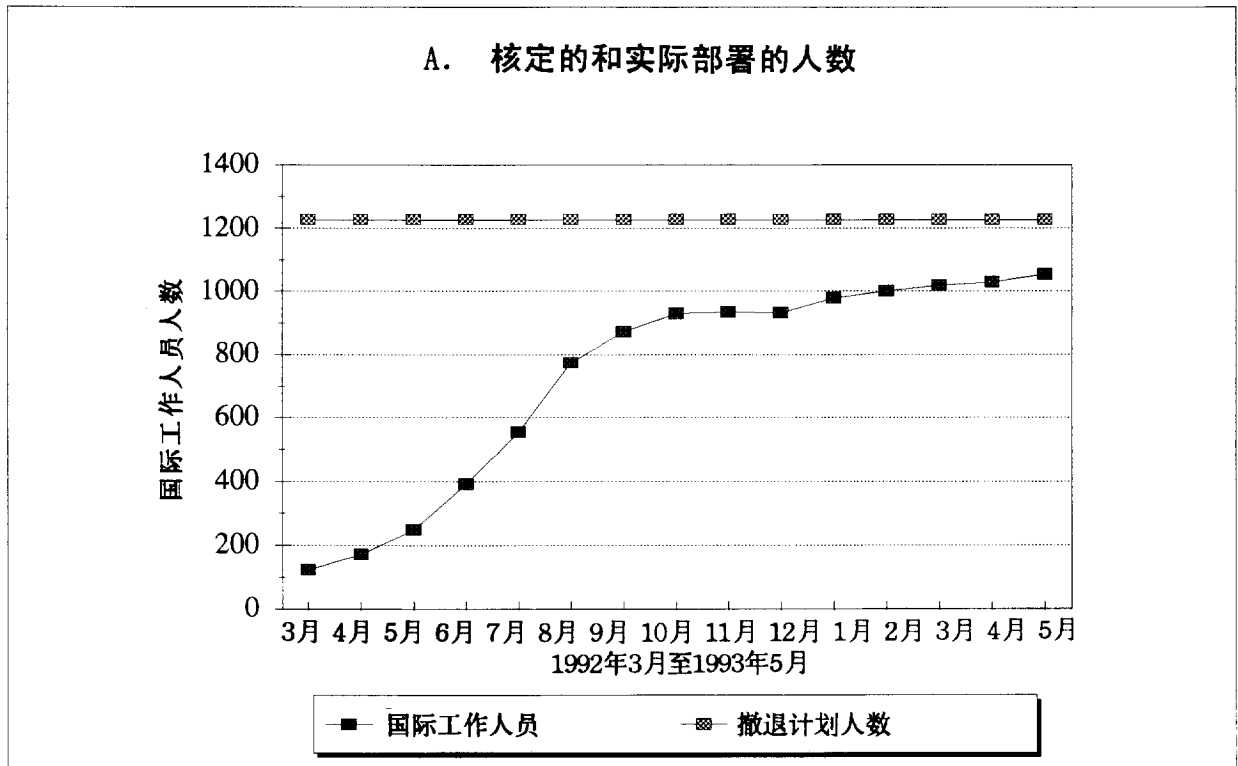
附件五
 军事组成部分：步兵、工兵、后勤和宪兵
 1993年5月至12月
 撤退计划的和实际在职的人数



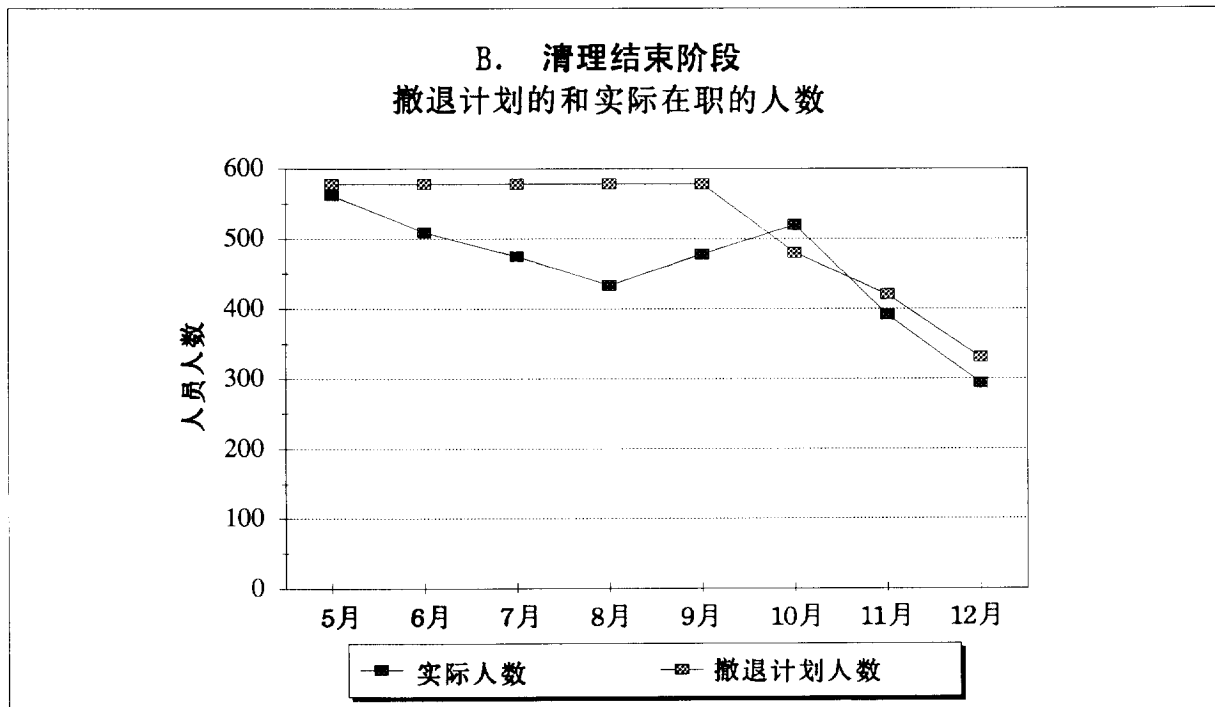
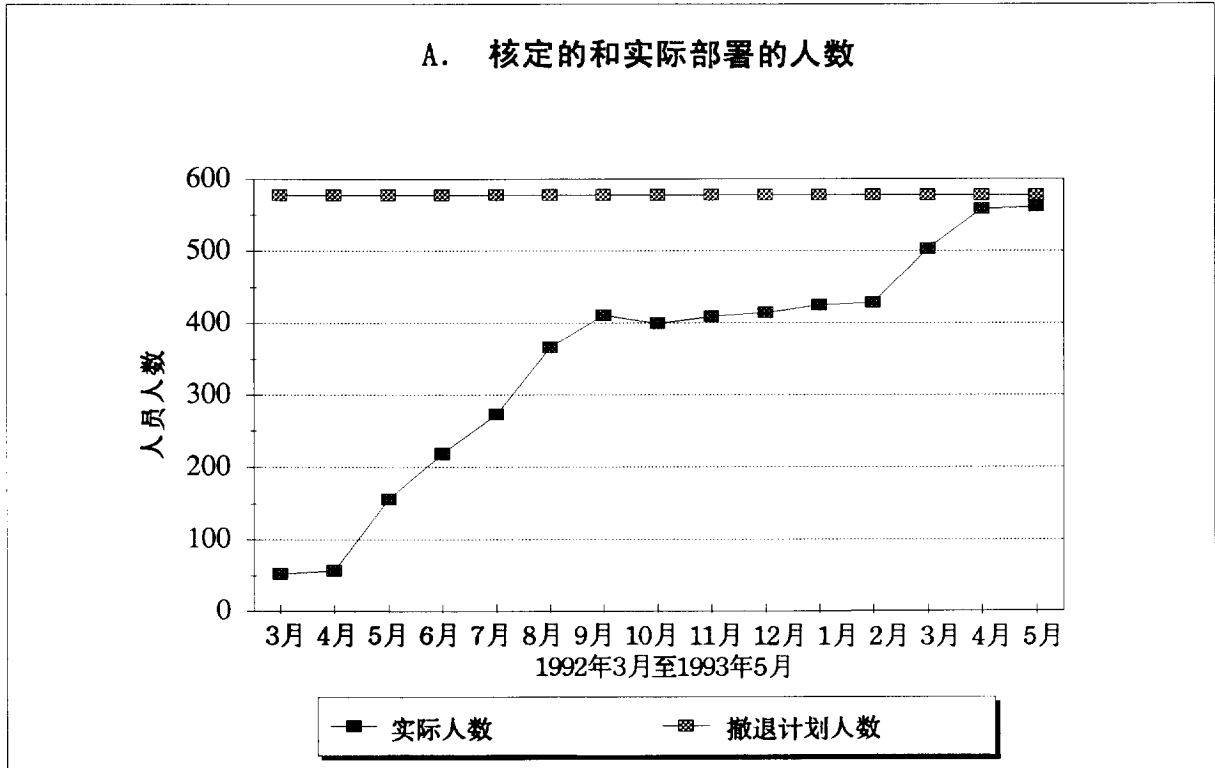
附件六
民警组成部分



附件七
国际工作人员



附件八
行政事务主任办公室
国际行政事务工作人员



附件九

柬埔寨过渡时期联合国权力机构： 处理遣散的维持和平特派团的资产的优先顺序

1. 随着全世界维持和平行动的数目日增,将设备移交给其他特派团或者储存起来供预料不久会派遣特派团使用,是最好的选择。因为这种作法能全面减少联合国开支。特派团行政人员将根据下述优先顺序,并考虑到成本效益和所有外地特派团的总体要求,负责确定处理所有特派团资产的办法。
2. 在一个维持和平特派团结束时,该特派团的设备及其他财产均需以下列方式处理:
 - (a) 符合既定标准或被认为可与现有设备搭配的设备,将重新部署给联合国在世界其他地方的行动,或储存起来组成开办装备包供未来的特派团使用;
 - (b) 其他维持和平特派团不需要,但可能对联合国其他机构、国际组织或非政府组织的行动有用,而且不适合根据上文(a)分段的规定储存起来的设备,可折价卖给这机构或组织;
 - (c) 不适合根据上述规定处理的任何不需要的设备或财产,应按照联合国的标准条例和程序在所在国境内进行商业处理;
 - (d) 在按照上文(a)至(c)分段的规定处理后仍然剩余的任何特派团资产,和(或)已安装在所在国,若拆除实际上会使该国重建进程出现倒退的任何资产,应无偿捐赠给该国经正式承认的政府。这特别是指机场设施和设备、桥梁和排雷设备。当然,这种捐赠应在事后向大会汇报。在尽可能情况下,最好事先确定将捐赠给所在国的这类资产,以便适当进行规划,避免在特派团的最后阶段才作出决定。